

Le Contrôle fiscal des Valeurs Mobilières

THÈSE

pour le Doctorat

Présentée et soutenue le 5 juin 1934, à 14 heures

par

S. MOUCHET

JURY DE LA THESE

Président : M. Roger Picart, Professeur

M. Roche-Agussol, Professeur.

Suffragants

M. Truchy, Professeur.

Librairie L. RODSTEIN

17, RUE CUJAS, PARIS-V^e

1934

Le Contrôle fiscal des Valeurs Mobilières

THÈSE

pour le Doctorat

Présentée et soutenue le 5 juin 1934, à 14 heures

par

S. MOUCHET

JURY DE LA THESE

Président : M. Roger Picart, Professeur

Suffragants $\left\{ \begin{array}{l} \text{M. Roche-Agussol, Professeur.} \\ \text{M. Truchy, Professeur.} \end{array} \right.$

Librairie L. RODSTEIN
17, RUE CUJAS, PARIS-V

1934

Le Contrôle fiscal des Valeurs Mobilières

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

On entend généralement par valeurs mobilières les titres représentatifs des droits mobiliers incorporels, droits de créance s'il s'agit d'obligations, droits de copropriété s'il s'agit d'actions, de parts d'intérêts ou de parts de fondateur, et dont la transmission n'est pas subordonnée aux prescriptions de l'article 1690 du Code civil pour la cession de créances. Cette transmission a lieu : manuellement si les titres sont au porteur, par voie d'endossement s'ils sont à ordre, au moyen d'un transfert sur un registre spécial quand ils sont nominatifs.

Elles comprennent les titres d'emprunts émis par l'Etat, les départements, communes, établissements publics, ainsi que par les gouvernements étrangers; les actions et les obligations émises par les Sociétés et entreprises de toute nature françaises ou étrangères. Leur caractère commun, qui en fixe l'importance et qui en a fait la fortune, est d'être négociables sur les marchés publics.

Les valeurs mobilières ont suivi depuis 1800, époque

à laquelle on ne comptait que quatre valeurs inscrites à la Bourse, une progression rapide et constante substituant dans l'esprit public au vieil adage « *mobiliū vilis possessio* » qui avait inspiré les rédacteurs du Code civil, et à la théorie des physiocrates, le principe du crédit mobilier dont les applications ont été si fécondes pour la prospérité des peuples. Les grandes entreprises de plus en plus ont pris la forme de sociétés par actions, l'épargne française se porte davantage sur les titres mobiliers négociés en Bourse.

La terre ayant été longtemps la forme par excellence de la richesse, constituait également la seule matière fiscale en fait d'impôts directs. Necker, dans son livre « *De l'Administration des finances* », en 1784, constate que les biens mobiliers se trouvaient frappés seulement dans la proportion de 16 % par rapport aux biens immobiliers, lesquels supportaient 84 % de l'impôt direct. Cette situation semble alors toute naturelle.

La théorie physiocratique de l'impôt unique tendait également à faire supporter à la terre, seule génératrice du produit net, toutes les charges fiscales. La Constituante demanda 240 millions à l'impôt foncier et 60 seulement à l'impôt mobilier.

A partir de 1848, une réaction s'accomplit. La richesse mobilière, attaquée par les socialistes, apparut comme devant être la source capitale d'impôts alors que la propriété foncière, pour des raisons politiques et sociales, se vit relativement moins imposée. Ces tendances doctrinales

se manifestèrent au cours du XIX^e siècle par le vote d'une série d'impositions frappant les valeurs mobilières. Ce furent :

La loi du 18 mai 1850, qui rétablit l'égalité pour les droits de succession et assujettit aux droits de mutation par décès et de donations entre vifs les rentes sur l'Etat qui y échappaient jusqu'alors.

La loi du 5 juin 1850 qui établit le droit de timbre.

La loi du 23 juin 1857; le droit de transmission.

La loi du 28 avril 1892; le droit sur les opérations de bourse.

La loi du 29 juin 1872 : la taxe sur le revenu. Cet impôt a été intégré dans notre système actuel où il constitue une des cédules de l'impôt sur le revenu instituées par la loi du 29 mars 1914. De plus, les valeurs mobilières sont de nouveau imposées au titre de l'impôt général sur le revenu, impôt personnel et progressif créé par la loi du 15 juillet 1914. Les taux de tous ces impôts ont été sans cesse accrus et, contrairement à ce qui était autrefois les valeurs mobilières sont aujourd'hui surchargées d'impôts.

Il fallait s'attendre à voir le contribuable essayer d'échapper le plus possible à une imposition excessive, qui traque l'épargne et menace de la faire disparaître, au grand préjudice de notre économie nationale. L'évasion fiscale est surtout possible, en ce qui concerne l'impôt général sur le revenu et l'impôt successoral. Ces impôts étant fondés sur la déclaration du contribuable, celui-ci

peut, selon sa conscience, déclarer intégralement son revenu, le déclarer en partie, parfois même l'omettre complètement. L'existence des titres au porteur rend cela tout à fait facile. L'Administration connaît ou peut connaître les porteurs de valeurs nominatives : les registres des Sociétés, qu'elles ont le droit de consulter, la renseignent à cet égard. Mais elle ignore le possesseur actuel d'un titre au porteur et, par conséquent, le bénéficiaire de son revenu.

La fraude ainsi pratiquée frustre tous les ans le Trésor d'une somme appréciable, de l'ordre d'environ 1 milliard. Les parlementaires se sont inquiétés de cet état de choses. Les budgets français ont bien de la peine à trouver leur équilibre, le déficit qui était de 3 milliards en 1931, se chiffre pour l'exercice 1932-33 à environ 6 milliards. Il semble impossible d'augmenter les impôts déjà beaucoup trop lourds mais on peut s'efforcer d'assurer un meilleur rendement des anciens en ramenant au fisc les revenus qui essaient de s'y soustraire.

L'Administration possède depuis longtemps des moyens de contrôle plus ou moins effectifs. Les projets financiers de ces dernières années en ont suggéré d'autres, plus rigoureux, dont aucun n'a été adopté d'une manière définitive car la question est délicate et le renforcement du contrôle, quel qu'il soit, présente autant d'inconvénients que d'avantages. Il est cependant désirable au plus haut point. Si les taux ont dû être accrus, si le poids de l'impôt est aussi lourd pour le contribuable scrupuleux, c'est parce que trop de déclarations ne sont pas sincères et que l'éva-

sion fiscale est importante à la faveur d'un contrôle insuffisant. Si la fraude ainsi pratiquée est une cause d'élévation des tarifs, la réciproque est vraie également et il faut voir dans l'exagération des impôts une cause de la fraude. Le renforcement du contrôle est légitime, mais même adroitement effectué, il n'atteindra pas le mal dans sa source et devrait aller de pair avec une réduction et une réforme des impôts grevant les valeurs mobilières. Nous allons exposer, dans cette thèse, après une courte étude des impôts sur les valeurs mobilières, les causes générales de la fraude fiscale et les moyens prévus pour y porter remède.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Etude des différents impôts.

Les valeurs mobilières, au fur et à mesure, qu'elles se développaient ont été frappées d'impôts et cette source de revenus, autrefois privilégiée, constitue de nos jours la principale matière imposable. Nous allons donner un aperçu des principales taxes qui les grèvent et de leur importance.

SECTION I

Le droit de timbre

Ce droit, institué par la loi du 5 juin 1850, est perçu sur toutes les actions proprement dites à l'exclusion des parts d'intérêts, et sur tous les titres se négociant en Bourse, sans avoir recours aux formalités de l'article 1690 du Code civil pour les cessions de créances. Il n'est perçu que sur les titres réellement émis et non en cas de transfert ou de renouvellement d'un titre déjà existant.

Le droit de timbre peut être payé par les sociétés au comptant ou à l'abonnement. Au comptant, son taux qui

était de 0,05 % lors de sa création a été sans cesse relevé au cours des XIX^e et XX^e siècles. Actuellement, il est de 1 % pour les obligations, de 0,50 et de 1 % sur les actions selon que la Société est fondée pour moins ou plus de 10 ans.

Perçu à l'abonnement, il consiste en une taxe annuelle de 0,05 % du montant nominal des actions et des obligations. Ce procédé de paiement permet à la Société de ne pas déboursier une somme considérable au moment où elle se constitue. Le nombre d'actions est considéré comme invariable pendant toute la durée de la Société tandis que celui des obligations varie avec les émissions et les amortissements. Depuis la loi du 1^{er} janvier 1925, pour le calcul du droit de timbre auquel sont soumis les actions et certificats d'actions, il est ajouté au capital nominal le montant de la prime d'émission, s'il en a été ou s'il en est imposée une au souscripteur. Les obligations ne sont pas atteintes par cette prescription.

Lorsque la Société est en liquidation ou a cessé depuis deux ans de distribuer des bénéfices, la taxe au comptant est supprimée jusqu'à la reprise des affaires.

SECTION II

Le droit de transmission

Il a été institué par la loi du 23 juin 1857, pour tenir lieu du droit de transmission à titre onéreux que paient les immeubles. Mais le droit de timbre ayant été établi pour

tenir lieu à la fois des anciens droits de timbre et des droits de mutation à titre onéreux, l'impôt nouveau se trouvait être un impôt de superposition nécessité par des raisons budgétaires.

Comme le droit de timbre il porte sur toutes les actions à l'exclusion des parts d'intérêts et sur tous les titres se négociant en Bourse sans avoir recours aux formalités de la cession de créances. Ce droit s'applique différemment selon qu'il est perçu sur des titres nominatifs, au porteur ou à ordre.

Pour les titres nominatifs, le droit est perçu à chaque transfert effectif constaté par l'inscription sur les registres de la Société. Son taux, qui avait atteint 1,08 % en 1925, a fait l'objet d'abaissements successifs et, depuis la loi du 26 avril 1930, il est de 0,30 % du montant de la valeur négociée d'après son cours réel coté à la Bourse.

Les titres au porteur, circulant sans laisser de trace, donnent lieu à un impôt forfaitaire perçu sur la valeur moyenne des titres pendant l'année précédente. Le cours moyen est obtenu par la moyenne des cours cotés dans l'année et le nombre de titres imposables est celui qui existe à chaque échéance trimestrielle. Lors de sa création le droit de transmission était de 0,12 % ; de même que le droit de timbre, il a été sans cesse accru jusqu'à atteindre 0,84 % en 1925. Des dégrèvements successifs l'avaient porté à 0,25 % en avril 1930, mais la loi du 28 février 1933 qui revient sur les dégrèvements antérieurs l'a porté à 0,30 %. La manière dont est perçu cet impôt

fait que le revenu du titre au porteur est très inférieur à celui du titre nominatif.

Les titres à ordre créés par la loi du 4 avril 1926 paient une taxe de transmission réduite de moitié, c'est-à-dire, depuis le 28 février 1933, de 0,15 %.

On peut rapprocher de la taxe de transmission la taxe de conversion qui existe pour la mise au porteur des titres nominatifs. Cette taxe, après avoir été de 2,40 %, est, depuis le 26 avril 1930, de 0,50 %. Une disposition spéciale permet aux vendeurs de titres nominatifs qui rachètent d'autres titres nominatifs dans le délai d'un mois, d'obtenir le remboursement de la taxe de conversion qui se trouve être plus élevée que le droit de transfert.

SECTION III

Taxe sur les opérations de Bourse

Cette taxe a été créée par la loi du 28 avril 1893 et porte sur toutes les opérations quelles qu'elles soient, faites sur des valeurs mobilières de toute nature.

Cette taxe était de 1 o/oo sur les opérations au comptant, 0,05 o/oo sur les opérations à terme et 0,25 o/oo sur les reports. La différence entre le terme et le comptant a été effacée par la loi du 15 juillet 1932 qui relève à 1 o/oo le droit sur les opérations à terme; le droit sur les reports devient aussi de 0,50 o/oo. En réalité, cette taxe est du double car elle est supportée par le vendeur et par l'ache-

teur. D'autre part, le taux est considérablement réduit pour la rente française : il est de 1 centime $1/4$ o/oo pour les opérations au comptant ou à terme et de 0,625 o/oo sur les reports.

SECTION IV

L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières

Cet impôt créé par la loi du 29 juin 1872 a été intégré par la loi du 29 mars 1914 à notre système d'impôts sur le revenu dont il constitue une cédule.

Il atteint les bénéfices de toute nature : bénéfices annuels de parts d'intérêts ou de commandite, dividendes d'actions, intérêts d'obligations, répartitions de réserves, lots et primes de remboursement, plus-values d'actif réparties à la dissolution de la société. Les jetons de présence, gratifications et tantièmes attribués aux membres du Conseil d'administration sont assimilés à des revenus de valeurs mobilières. Toutes les répartitions de bénéfices quels qu'ils soient, distribuées par une collectivité quelconque, sont soumises à l'impôt. Les remboursements de capital y échappent ; les bénéfices s'apprécient pour le porteur et non pour la société. Les modalités et le taux de cet impôt diffèrent selon qu'il s'agit de valeurs françaises ou de valeurs étrangères.

Pour les valeurs françaises, le taux qui était de 3 % au moment de la création de l'impôt, a été porté jusqu'à 18 %.

Actuellement, il est de 16 % depuis la loi du 26 avril

1930. Le revenu sur lequel l'impôt est perçu se calcule de différentes façons : pour les actions c'est le dividende fixé par l'Assemblée générale; pour les obligations l'intérêt stipulé dans l'acte d'emprunt. Les lots supportent un impôt de 36 %.

La taxation des valeurs étrangères repose sur le principe de l'équivalence, c'est-à-dire que les valeurs étrangères négociées sur le marché français doivent payer les mêmes droits que les valeurs françaises; mais il est difficile de réaliser intégralement ce principe. Les valeurs étrangères se divisent en deux catégories : les valeurs abonnées et les valeurs non abonnées.

Avant la loi du 31 juillet 1929 l'abonnement était obligatoire pour les valeurs émettant des titres en France, y possédant des biens ou y contractant des emprunts. Seules les valeurs abonnées étaient admises à la cote officielle. L'abonnement ne présentant d'intérêt que pour le fisc, et beaucoup d'inconvénients pour les sociétés étrangères celles-ci se désabonnaient en masse au grand préjudice de la Bourse de Paris. Aussi la loi du 31 juillet 1929 a-t-elle rendu l'abonnement facultatif.

Les sociétés abonnées paient les mêmes impôts que les sociétés françaises, c'est-à-dire le droit de timbre toujours par abonnement, le droit de transmission par abonnement sans distinguer entre les titres au porteur et les titres nominatifs, l'impôt sur le revenu au même taux de 16 %. Une Commission des valeurs mobilières fixe pour une durée de 3 ans le nombre de titres circulant en France

ou la valeur des biens possédés en France par rapport au montant total de l'actif social. Le paiement de l'impôt est garanti par un représentant français agréé ou par le dépôt d'un cautionnement.

Les valeurs non abonnées acquittent un droit de timbre au comptant quand l'existence des titres en France est constatée par leur négociation ou leur énonciation dans un acte. Elles acquittent aussi l'impôt sur le revenu à un taux plus élevé que les valeurs françaises, la différence devant compenser le droit de transmission non perçu. Ce taux qui a atteint jusqu'à 24 %, est actuellement de 20 %.

La rente française échappe à la presque totalité des impôts qui frappent les valeurs mobilières : impôt sur le revenu, droit de timbre, droit de transmission et en partie au droit sur les opérations de Bourse qui se monte pour elles à 1 centime $1/4$ o/o. Depuis 1850 elle est soumise aux droits de succession. Cette immunité a son origine dans la banqueroute des $2/3$ consacrée par la loi du 9 Vendémiaire, An VI, qui déclarait exempt de toute retenue le tiers restant. Qu'il nous suffise de constater ici cette exemption sans entrer dans les discussions qu'elle soulève.

SECTION V

L'impôt général sur le revenu

Les valeurs mobilières ne sont pas seulement imposées en tant que telles ; elles supportent encore le poids de

deux impôts qui frappent la fortune générale du redevable : l'impôt sur le revenu et les droits de succession.

L'impôt général sur le revenu a pour origine le projet Caillaux déposé en 1907; il n'a été introduit, après beaucoup de discussion, que par la loi du 15 juillet 1914. Cet impôt différait essentiellement de ceux qui existaient jusque là car il introduisait les notions nouvelles de progressivité et de personnalité. C'est un impôt de superposition, établi sur le revenu net, total de chaque contribuable au-dessus d'un certain taux. Il est fondé sur la déclaration du contribuable, facultative d'abord, puis rendue obligatoire et contrôlée.

Nous ne donnerons ici que quelques indications sur cet impôt dans ses rapports avec les valeurs mobilières. Tout d'abord il frappe certaines valeurs qui sont exemptées de l'impôt cédulaire telles que les rentes sur l'Etat. Par contre, certains revenus soumis à l'impôt cédulaire n'acquittent pas l'impôt général sur le revenu : tels sont les lots et primes de remboursement (Arrêt du Conseil d'Etat du 23 janvier 1921). La loi du 13 juillet 1925 soumet à l'impôt général les remboursements de capital et les distributions de retenues effectuées en cours d'exploitation. Cet impôt étant dû seulement par les personnes physiques, les sociétés et autres personnes morales assujetties à l'impôt cédulaire ne le paient pas.

Le taux de cet impôt était au début si faible qu'il fallait y voir une application de principe, un impôt de statistique bien plus qu'un impôt véritable. Il a été sans cesse

relevé depuis et atteignait 60 % avant la loi du 3 août 1926. Actuellement il est de 40 % du revenu imposable; en réalité ce taux est plus faible car la portion de revenus de 1 à 10.000 francs est exemptée, de 10.000 à 550.000 francs elle ne compte que pour une fraction plus ou moins importante et à partir de 550.000 francs seulement est comptée pour la totalité. Nous verrons qu'il est très facile au contribuable de faire échapper ses valeurs mobilières à l'impôt général sur le revenu.

SECTION VI

Droits de succession

En plus des impôts que nous venons d'étudier, les valeurs mobilières sont encore comme les biens de toute nature laissés à sa mort par le de cujus, passibles des droits de succession. Ces droits, perçus par l'enregistrement, tirent leur origine de la loi de Frimaire, An VII; leur taux varie avec le degré de parenté; la loi de 1901 les a rendus progressifs et ils ont été sans cesse accrus depuis. La loi de 1902 a continué au delà d'un million la progression établie par la loi de 1901 et qui s'arrêtait à ce chiffre. Les tarifs ont été élevés en 1910, 1917 et 1920 et, de plus, la loi de 1910 a fait varier suivant les degrés l'imposition en ligne directe autrefois uniforme : les droits les plus élevés ont été appliqués aux successions entre parents au delà du 4^e degré assimilées aux successions entre non

parents. A partir de 1917 les collatéraux au delà du 6^e degré ont été exclus de la succession ab intestat.

Cette même loi du 31 décembre 1917 a créé un nouvel impôt : la taxe successorale qui porte sur le capital net, global, laissé par l'héritier. Le tarif de cette taxe relevé par la loi de 1920 et majoré du double décime de 1924, varie actuellement selon la tranche de capital à laquelle il s'applique de 1,20 % à 25 % s'il y a des enfants vivants ou représentés, et de 3,60 % à 46,80 % s'il n'y a pas d'enfants.

Les tarifs se trouvaient ainsi tellement élevés, surtout pour les grosses successions, que des réformes ont été nécessaires. Elles ont consisté à accorder des faveurs aux familles nombreuses, aux petites successions, et surtout à fixer un maximum au prélèvement que les droits de transmission et la taxe successorale pouvaient réaliser sur l'héritier. Déjà en 1920, pour empêcher que l'impôt ne puisse frustrer l'héritier du total des sommes recueillies, la loi avait édicté que celui-ci devrait toucher au moins 20 % de la part d'actif. La loi du 3 août 1926 fixe à 25 % en ligne directe et entre époux, à 35 % en ligne collatérale et 40 % entre non parents le total des droits pouvant être exigés. Malgré que quelques dégrèvements aient été opérés en 1930, le tarif des droits de succession est, sans contestation, beaucoup trop élevé.

CHAPITRE II

Critique de l'imposition des valeurs mobilières

Théoriquement, on a évalué l'impôt que supportent les valeurs mobilières à 20 % du revenu, approximativement. Mais, effectivement, ce taux est beaucoup plus élevé et, pour certaines valeurs, il arrive même à absorber complètement le revenu.

La Fédération des porteurs de valeurs mobilières, la Société d'économie politique, les corps élus (Chambres de commerce, Conseils généraux) sont d'accord pour trouver que les valeurs mobilières sont trop imposées. Le Comité des experts nommé le 31 mai 1926 l'avait ainsi exprimé dans son rapport : « Les valeurs mobilières supportent une série de taxes dont les taux ont été successivement élevés et dont le cumul représente aujourd'hui, dans un grand nombre de cas, des prélèvements tellement importants que l'épargne découragée tend à se détourner des placements de cette nature ». Le Ministre des Finances, dans sa réponse à une question écrite du 1^{er} juin 1926, en a reconnu

l'exactitude. (« Officiel » du 19 janvier 1927). Dans son rapport sur le budget de 1928, M. de Chappedelaine partage cet avis. A l'appui de ces déclarations, le rapporteur a dressé et publié un tableau faisant ressortir les prélèvements effectués par le Trésor lors du paiement des derniers coupons de 255 des 1.010 valeurs inscrites à la cote et ayant distribué depuis le 1^{er} janvier 1927 un dividende passible d'impôts. L'étude de ce rapport nous permet de voir que :

- Pour les obligations, la retenue va jusqu'à 60 % ;
- Pour les actions de 30 à 100 % et même au-dessus ;
- Pour les parts bénéficiaires de 30 à 100 % ;
- Pour les actions de jouissance de 30 à 70 %.

Malgré un léger dégrèvement en 1930 il arrive encore que les impôts supportés par certaines actions soient plus élevés que le prix du coupon. Une enquête faite sur les charges fiscales des sociétés par actions pour les années 1930-31 par le regretté Lucien March, est aussi convaincante. Il ressort que les impôts payés par ces sociétés ont été de 97 % des dividendes en 1930, de 124,7 % en 1931. Si on y ajoute les impôts payés directement par les actionnaires, le rapport des impôts aux dividendes nets arrive à 152 %. C'est là une conséquence du taux exagéré de l'impôt.

Ces résultats sont obtenus surtout à cause du droit de transmission et de la manière dont il est perçu. Ce droit, calculé sur les cours moyen pendant l'année précédente, reste dû même si la société cesse de distribuer des béné-

fices. On peut dire qu'il est inversement proportionnel au revenu puisqu'il est d'autant plus élevé que le cours est haut, c'est-à-dire le rendement bas. Les sociétés avaient essayé d'atténuer la chose pour leurs actionnaires et obligataires en gardant pour elles le droit de transmission. L'Etat est intervenu contre cette pratique et l'article 19 de la loi du 3 juin 1923 interdit aux sociétés de renoncer à leurs recours contre les porteurs en ce qui concerne le droit de transmission.

Les actions ayant, depuis la crise, tendance à baisser, l'impôt est calculé sur un cours qu'elles n'atteignent plus au moment où il est payé. Ce décalage a été surtout très net au moment où la dépréciation du franc avait fait monter temporairement les actions.

Les avances trimestrielles que fait la société au fisc se succèdent, les impôts s'accumulent et, lorsque la société distribue des bénéfices, elle aura souvent deux, trois quatre années d'impôts à récupérer.

La règle « non bis in idem » n'est pas respectée dans le cumul de toutes ces taxes. Sans parler de la double imposition au titre de l'impôt cédulaire et de l'impôt général, il est facile de constater que la taxe sur les opérations de bourse se superpose au droit de transmission. De plus, il ne faut pas oublier que la société s'identifie à l'entreprise qui a motivé sa création et qui paie déjà l'impôt foncier, les patentes, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

Des remèdes ont été proposés pour empêcher cette

expropriation totale des revenus. Ils concernent surtout le droit de transmission : on a proposé de supprimer cette taxe et de la remplacer par un supplément à l'impôt sur le revenu comme pour les valeurs étrangères non abonnées. On pourrait, en tous cas, cesser de percevoir cette taxe lorsque la société ne distribue pas de bénéfices et prévoir un plafond pour empêcher les revenus d'être repris intégralement. La perception d'un droit de mutation est logique, mais la manière dont il est perçu sur les titres au porteur, est un défi au bon sens. Pourquoi continuer à imposer les détenteurs de titres au porteur n'ayant fait l'objet d'aucune transaction, alors qu'il est facile aujourd'hui d'établir toutes les ventes de titres et de faire payer l'impôt par son véritable débiteur ?

Les valeurs mobilières demandent à être dégrévées et la proposition de régrèvement faite en décembre 1933, ou plutôt de la reprise de la moitié des dégrèvements consentis par la loi du 31 juillet 1929 est tout à fait inopportune.

Quant à l'impôt successoral, il est facile de se rendre compte que, bien qu'assis sur le revenu, il constitue une véritable expropriation du capital. Une telle exagération des tarifs ne présente que des inconvénients : du seul point de vue fiscal on constate que l'état arrive à faire disparaître la matière imposable d'une part, parce que les capitaux qu'il confisque ne pourront plus servir de base à l'impôt, d'autre part, parce que les contribuables cesseront d'épargner s'ils se rendent compte que c'est le fisc

qui en profite. Sous un tel régime, la fraude devient génératrice de gros profits, « on assiste entre le fisc et les assujettis à une lutte qui devient de plus en plus sévère. La fraude s'organise, s'érige en système et tend à devenir une grande institution ».

Les conséquences néfastes de cet excès d'impôts sont bien prouvées par les faits. Un rapport à la Chambre des Députés en 1920 en fait la constatation : « Les tarifs ont atteint de tels taux que la matière imposable se dérobe... Les statistiques sont, à cet égard, concluantes. Jusqu'en 1900, l'annuité successorale, c'est-à-dire le montant de l'actif mobilier et immobilier compris dans les déclarations de succession, est allée en croissant au fur et à mesure du développement de la richesse du pays. Depuis l'établissement des tarifs progressifs en 1901, depuis les remaniements successifs dont ils ont été l'objet, l'annuité successorale est demeurée presque stationnaire et pourtant depuis cette époque, la richesse publique s'est considérablement accrue ».

Impôt cédulaire et général, d'une part, taxe successorale d'autre part, accablent les valeurs mobilières et sont à la base de la fraude qui va s'accroissant avec le taux des impôts. Ainsi que l'a écrit M. Piétri : « Une fiscale abusive finit (c'est le plus grave de l'affaire), par vivre avec la fraude, par conclure avec elle un pacte de raison, par lui faire sa place dans le jeu de l'impôt, par lui ouvrir pour ainsi dire un compte caché dans ses écritures ».

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Causes de la fraude.

L'étude des taxes qui grèvent les valeurs mobilières, nous a permis de voir, dans leur exagération, la principale cause de la fraude. Mais d'autres conditions sont nécessaires pour permettre d'échapper à l'impôt et nous allons les examiner dans les sections suivantes :

SECTION I

Mode d'évaluation des facultés imposables.

La fraude ne se conçoit que lorsqu'on laisse au contribuable lui-même le soin d'évaluer ses revenus. Elle est incompatible avec le système indiciaire anciennement usité en France, système d'après lequel certains signes extérieurs étaient censés correspondre à un certain revenu, arbitrairement évalué par l'Administration. Elle a fait son apparition avec le procédé de la déclaration seule compatible avec la personnalité de l'impôt.

L'impôt cédulaire sur les valeurs mobilières ne laisse pas place à la fraude, car le procédé employé par l'Ad-

ministration est celui du stoppage direct à la source. Les sociétés font à l'Etat l'avance de l'impôt qu'elles lui paient trimestriellement et récupèrent cet impôt au moment où elles distribuent leurs bénéfices; de cette façon les actionnaires et obligataires ne touchent jamais leurs coupons que déduction faite du montant de l'impôt. Cependant, jusqu'à ces dernières années, certaines sociétés trouvaient le moyen, en se constituant sous la forme de sociétés à responsabilité limitée, d'échapper aux impôts qui les frappent. En effet, aux termes de la loi du 7 mars 1925, créatrice de ces sociétés, les dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits revenant aux gérants étaient exemptés de l'impôt cédulaire sur le revenu. Le nombre des gérants étant illimité, il était facile aux sociétés d'adopter cette forme et d'échapper ainsi à l'impôt tout en restant dans la légalité. C'est pour mettre fin à cette pratique que la loi du 1^{er} mars 1933 portant ouverture de douzièmes provisoires modifie celle du 7 mars 1925 en ces termes : « Dans les sociétés prévues par la présente loi les dividendes, intérêts, arrérages et produits des parts revenant à 2 associés gérants seulement et n'excédant pas 50.000 francs pour chacun, sont dispensés de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers. Il est impossible, désormais, aux valeurs françaises, d'échapper à l'impôt cédulaire, cela est impossible aussi aux valeurs étrangères abonnées.

La fraude ne commence qu'avec les valeurs étrangères non abonnées.

L'Etat n'ayant aucun rapport avec les sociétés étrangères et ne pouvant exiger d'elles le paiement de l'impôt, a adopté, pour limiter le plus possible la fraude, le stoppage chez la personne effectuant le paiement. Tout établissement faisant profession de payer des coupons de valeurs étrangères doit en faire la déclaration à l'enregistrement, le paiement ne peut être effectué sans l'établissement d'un bordereau, il doit être inscrit sur un registre et le payeur ne délivrera le prix des coupons que déduction faite du montant de l'impôt dont il est comptable vis-à-vis du trésor.

Les personnes encaissant des coupons à l'étranger devaient, soit apposer sur le titre des timbres mobiles représentant l'impôt, soit déclarer à l'enregistrement le montant des coupons touchés dans l'année. Le premier système ne paraissant ni pratique ni efficace, la loi du 15 février 1932 l'a supprimé au profit du deuxième. Désormais, la déclaration devra être nominative et faite chaque année, dans un délai prévu, au bureau de l'enregistrement du domicile du contribuable. Malgré cette légère modification, la fraude par non-déclaration ou insuffisance de déclaration, reste très facile.

Si les valeurs mobilières françaises échappent difficilement à l'impôt cédulaire il n'en est pas de même au titre de l'impôt général. Tandis que les revenus des autres cédules, sont plus ou moins susceptibles de vérification, les revenus mobiliers échappent à toute investigation du fisc. Aucune justification d'identité n'étant exigée pour le paie-

ment des coupons, comment connaître leurs bénéficiaires ? Aucun rôle nominatif n'étant établi pour sa perception, rien ne subsiste de l'impôt cédulaire et l'existence des titres au porteur rend tout contrôle du revenu absolument impossible. Jusqu'à 1926, on voyait dans le fait que ces deux impôts étaient perçus par des Administrations différentes une cause de fraude, mais celle-ci provient seulement de ce que l'impôt cédulaire est perçu sans s'inquiéter de la personne de celui qui le paie.

L'impôt général est basé uniquement sur la déclaration du contribuable ; cette déclaration, d'abord facultative et remplacée, si elle n'avait pas lieu par une évaluation forfaitaire, a été rendue obligatoire par la loi du 30 décembre 1916, même pour les personnes non-imposables. Si la déclaration est insuffisante, le contrôleur a bien le droit de demander des éclaircissements et la loi du 4 avril 1926, établit le contrôle des dépenses ostensibles. Mais, outre que le contribuable peut toujours alléguer qu'il dépense son capital, un autre fait rend tout contrôle impossible : c'est celui que certaines valeurs du Trésor (Bons du Trésor, Bons de la Défense Nationale d'un an et plus, Rente 4 % 1925), sont exonérées de l'impôt général. Les contribuables ne se font pas faute de dire que toute leur fortune consiste en valeurs de cette espèce, et on constate que leurs déclarations relatives aux souscriptions, dépassent de plusieurs millions l'emprunt lui-même. M. Jèze, au Comité des experts en 1926, le déclarait déjà en ces termes : L'immunité fiscale accordée à certains

créanciers de l'Etat, est la mesure la plus antidémocratique qui ait été prise depuis la guerre, c'est un coup terrible porté à l'impôt sur le revenu.

Une tentative vient d'être faite dans la dernière loi tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire, pour essayer de faire coïncider le revenu déclaré avec le revenu effectif du contribuable. Le projet du gouvernement portait que le quadruple de la valeur locative de la résidence principale du contribuable (le quintuple dans les villes de moins de 100.000 habitants) constituerait un minimum imposable. La Chambre a voté ce système d'évaluation forfaitaire, mais en a fait une simple présomption pouvant être écartée par la preuve contraire ; le contribuable sera en effet, admis à justifier la différence si la déclaration est inférieure au chiffre fourni par l'indice.

A cette mesure de contrôle, le Parlement a ajouté le droit, pour le contrôleur, de demander au contribuable, lorsqu'il aura réuni les éléments lui permettant d'établir que celui-ci peut avoir des revenus dépassant le montant de sa déclaration, non pas seulement des éclaircissements mais des justifications. Il y aura ainsi, dans certains cas, renversement de la charge de la preuve, ce qui peut conduire à des injustices, car la preuve d'un fait négatif, à savoir que le contribuable ne possède pas le revenu que suppose le contrôleur, est difficile à apporter. Mais l'indice choisi étant très modéré, s'il ne rapporte pas à l'Etat des sommes considérables, ne risque pas de beaucoup gêner le contribuable.

Ces dernières mesures qui reviennent au système d'évaluation forfaitaire usité jadis, ne sont guère compatibles avec la personnalité de l'impôt et dénaturent complètement le caractère de l'impôt général. Elles se traduiront, de la part du contrôleur, par une taxation toujours indiciaire, de la part du contribuable, par une sous-déclaration dont l'indice sera le maximum. Le système indiciaire présente un certain nombre d'inconvénients, suffisants pour ne pas y revenir, il désavantage les familles nombreuses et favorise les avarés qui vivent au-dessous de leurs moyens.

L'impôt successoral est, avec l'impôt général, celui qui donne lieu aux fraudes les plus considérables du fait de la dissimulation des valeurs mobilières. Du reste, les omissions commises à l'occasion de cet impôt, profitent à l'impôt sur le revenu et réciproquement : si le *de cujus*, pendant sa vie, n'a pas déclaré intégralement son revenu, les héritiers peuvent, en toute tranquillité ne pas déclarer le capital au moment de sa mort ; si la déclaration successorale est incomplète, il est impossible de présumer, par la suite, la fortune exacte des héritiers. Le grand instrument de fraude est, ici encore, le titre au porteur. Comment empêcher les héritiers de s'emparer des titres ? Comment connaître le montant des valeurs étrangères dont le *cujus* pouvait faire encaisser les coupons à l'étranger ? De plus, les redevables avaient inauguré toutes sortes de pratiques destinées à rendre la fraude plus facile. C'était le dépôt en banque que les héritiers pouvaient reti-

rer dès la mort de ce cujus. Lorsque des garanties entourèrent ce retrait, ils utilisèrent le mandat avec procuration, donné par le défunt et valable après sa mort, de retirer les valeurs en ses lieu et place. C'était aussi la pratique des comptes-joints faits par le défunt et ses héritiers, et permettant à chacun de ceux-ci, de retirer la totalité du compte, à la mort du de cujus ; ces comptes-joints étaient établis, non seulement en France, mais à l'étranger. De même, les valeurs déposées dans des coffres-forts loués furent, pendant longtemps, soustraites aux investigations du fisc.

SECTION II

Mentalité du contribuable français.

Le Français essaye volontiers de se soustraire à ses obligations fiscales. Il y a à cela deux causes avant tout psychologiques :

Tout d'abord, il a horreur de faire connaître le montant exact de sa fortune, l'état de ses affaires. Le système de la déclaration actuellement en usage heurte de front ce sentiment ; à cela il préférerait l'ancien système d'évaluation forfaitaire même dans les cas où elle ne lui était pas favorable. D'autres peuples, tels que l'Anglais, ignorent ce sentiment : les testaments faits par eux sont affichés publiquement, tout le monde peut en prendre connaissance, les copier même ; le titre nominatif est presque le seul usité en Angleterre, tandis que les Français préfé-

reront toujours le titre au porteur qui garantit à son propriétaire l'anonymat. Comme le disait M. Caillaux à la Chambre en 1908 : « Les Français paient l'impôt pourvu qu'ils soient le moins possible en contact avec l'Administration, pourvu qu'on les laisse tranquilles ». De tous temps la déclaration a été jugée « inquisitoriale et antipathique à nos mœurs ».

D'autre part, le Français est moins exigeant en matière d'honnêteté sur le terrain fiscal, que dans les autres domaines. Pour beaucoup, voler le fisc n'est pas voler ; tel qui hésitera à prendre une somme minime à un de ses pareils, frustera sans scrupule le fisc de plusieurs milliers de francs. Cette opinion qui est celle de la masse, a été également soutenue par quelques théoriciens de législation financière. Nous trouvons, dans les écrits de M. Paul Leroy-Beaulieu, les passages très significatifs que voici : « Le contribuable lésé a, en stricte morale, le droit de chercher à échapper par la dissimulation, quand il en trouve le moyen, à ces spoliations. Il peut, en toute sécurité de conscience, dérober son actif à la vue et à la poursuite du fisc » et « un impôt hautement progressif, même entouré de toutes les formes légales, n'est pas une loi qui oblige la conscience individuelle ; le citoyen est placé, par des taxes de ce genre, en état de légitime défense, et il a le droit moral de recourir à tous les moyens pour détourner de lui la confiscation détournée et dissimulée dont on le menace ».

Mais, pour nous, le contribuable ayant voté l'impôt ne

peut s'y soustraire et la part que ne paient pas les uns devant être supportée par les autres, la justice exige qu'un contrôle sévère empêche les individus de se soustraire à leurs obligations fiscales.

CHAPITRE II

Evaluation de la fraude.

Incontestablement, la fraude sur les valeurs mobilières existe, mais est-il possible de la chiffrer ? Les auteurs des projets et propositions de lois ne manquent pas de faire ressortir son importance et d'évaluer ainsi les plus-values budgétaires que procurerait un contrôle plus efficace.

En 1922, M. Bokanovsky estimait qu'il y avait 12 milliards de revenus soumis à l'impôt, alors que 3 milliards à peine étaient déclarés.

M. Piétri a essayé, à plusieurs reprises, d'évaluer, de différentes façons, le chiffre de la fraude. En 1926, il exposait à la Chambre qu'en multipliant par 7, coefficient légal, les loyers supérieurs à 1.500 francs et donnant ainsi un revenu supérieur à 10.520 francs, on obtient un chiffre de plus de 5 millions d'individus. Trois millions d'entre eux seulement déclarant un revenu global taxable,

cette seule évaluation permet de soupçonner que 3 millions de contribuables fraudent le fisc.

Le projet de précompte déposé le 17 février 1933 par M. Piétri, contient un exposé détaillé des procédés d'évaluation de la fraude. Voici à quels résultats il aboutit :

D'après les statistiques, il ressort que les revenus mobiliers de toute nature, ayant donné lieu à la perception de l'impôt cédulaire, s'élèvent au chiffre de 22 milliard pour l'année 1930. Pour la même année, les revenus de rente et autres valeurs exemptées de l'impôt cédulaire, sont évalués à 8 milliards, ce qui donne un total de 30 milliards de revenus imposables à l'impôt général. Mais il faut déduire de ce chiffre, les revenus possédés par les personnes ou collectivités non assujetties à cet impôt et que M. Piétri évalue à 5 milliards. Sachant, d'autre part, que l'ensemble des revenus déclarés est de 66 milliards et que les revenus mobiliers y entrent pour la proportion de 19,6 %, nous nous trouvons avec 13 milliards effectivement déclarés de revenus mobiliers. La fraude porterait donc annuellement sur 12 milliards de revenus.

Mais cette évaluation semble exagérée et la Commission des Finances a contesté et rectifié ces chiffres. Pour elle, les revenus mobiliers s'élèvent à 28 milliards, ce qui donne seulement 22 milliards de revenus imposables. De plus, le taux de 19,6, qui représente le rapport des revenus mobiliers aux revenus généraux, semble avoir baissé depuis l'année 1920 où il a été publié. Actuellement, on peut estimer à 11 milliards les revenus mobiliers décla-

rés à l'impôt général, ce qui donne également 11 milliards de revenus non déclarés. Cela ferait une perte d'environ 1 milliard par an pour le Trésor.

La Commission des Finances a joint à cette critique, une évaluation de la fraude successorale. Les statistiques établies par l'Administration de l'enregistrement pour 1928, indiquent que les valeurs mobilières énoncées au cours de cette année, dans les déclarations de succession, sont de 6.148 millions et que ce chiffre représente 18/13 des valeurs taxées. Le total des valeurs transmises dans l'année, est donc de 4.440 millions et, si on admet que chaque héritage change de mains tous les 25 ou 30 ans, l'ensemble des valeurs mobilières existantes et taxables un jour, est de 90 ou 150 milliards. Or, nous savons que les revenus mobiliers passibles de l'impôt général sont de 22 milliards, ce qui représente un capital de 350 milliards. Par conséquent, la fraude en matière de droits successoraux, atteint environ 60 % du montant de l'impôt qui serait effectivement dû. L'importance de la fraude est trop grande pour ne pas être prise en considération. Elle l'est d'autant plus que, les taux de ces impôts étant progressifs, toute dissimulation a pour conséquence de soustraire à l'impôt les tranches les plus lourdement taxées, et d'accentuer encore l'inégalité entre les contribuables sincères et les autres. Nous allons voir quelles mesures ont été prises pour parvenir à la supprimer

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Le contrôle fiscal.

Pour restreindre autant que possible la fraude, la loi a cherché à faire appel à la conscience du contribuable. Depuis 1926, la déclaration à l'impôt général sur le revenu est faite sous la foi du serment et des peines sévères punissent les fausses déclarations. Cette disposition a été assez vivement critiquée : le serment ne se comprend que s'il garde son caractère religieux, un serment laïque perd toute signification et, de plus, il ne changera rien à ce qui est. Comme le disait déjà Pothier : « Quand un individu est honnête, il n'a pas besoin d'être retenu par la religion du serment pour ne pas demander ce qui ne lui est pas dû et pour ne pas disconvenir de ce qu'il doit ; et quand il est malhonnête homme, il n'a aucune crainte de se par-jurer ». Le serment aussi souvent usité, perd toute sa valeur.

Mais le fisc possède des moyens de contrôle plus efficaces, dont le plus ancien est le droit de communication.

Le droit de communication.

C'est le droit accordé aux fonctionnaires fiscaux de se faire communiquer, par le redevable ou des tiers, certains actes, registres ou documents, pour y puiser des renseignements destinés à contrôler le paiement de l'impôt.

Ce droit a son origine dans la loi de Frimaire qui assujettissait au contrôle du fisc les fonctionnaires et uniquement en ce qui concerne les actes publics obligatoires soumis à la taxe de l'enregistrement. Ce droit a été sans cesse en s'élargissant depuis cette époque.

La loi de 1850, portant création du droit de timbre sur toutes les obligations et actions des sociétés, permit au fisc de se faire communiquer les registres à souche d'où proviennent ces titres. Les lois de 1857 étendant le droit de timbre aux transferts et aux conversions, la loi de 1871 créant le timbre quittance, élargirent la liste des documents que pouvaient se faire présenter l'Administration pour le contrôle du droit de timbre en général.

La loi du 23 juin 1875 décida que ce droit s'exercerait non seulement à l'égard des fraudes commises contre le droit de timbre, mais contre une loi fiscale quelconque. Les succursales et agences y étaient soumises.

La loi de finances du 28 avril 1893 y fit rentrer les agents de change et quiconque fait commerce de recueillir des offres et demandes de valeurs de bourse ; le droit de communication porte sur leur répertoire. La loi du

29 mars 1914 y assujettit les banquiers en les obligeant à tenir deux registres sur lesquels seront inscrites les opérations de paiement et de négociation de coupons, registres que les agents du fisc auront le droit de se faire présenter.

La loi du 31 juillet 1920 est venue généraliser le système et constitue le texte actuellement applicable en la matière.

1) Elle donne ce droit à tous les agents du Trésor ayant au moins le grade de contrôleur ou d'inspecteur-adjoint.

2) Ces fonctionnaires pourront se faire présenter :

Les répertoires tenus par les officiers publics, notaires, huissiers, etc... et les actes et procès déposés chez eux.

A l'égard des sociétés, compagnies, assureurs, entrepreneurs de transport et de toute personne ou établissement exerçant un commerce de banque, ce droit est beaucoup plus large. Les agents peuvent se faire présenter non seulement les répertoires et actes reçus par eux, mais encore tous leurs livres, registres, titres, pièces de dépenses, de recettes, et de comptabilité. Ainsi, toutes les opérations faites par les banques pourront être contrôlées par le fisc.

Depuis cette loi, le droit est applicable à tout commerçant faisant un chiffre d'affaires supérieur à 50.000 fr. par an, pour ses livres de commerce, documents, annexes, pièces de recettes et de dépenses. Il est applicable aussi

aux documents des services administratifs de l'état, des départements, des communes, des entreprises concédées et contrôlées par l'état, sans que le secret professionnel puisse être opposé.

D'autre part, depuis la loi du 4 avril 1926, ce droit peut être utilisé pour le contrôle de tous les impôts dus tant par les assujettis que par les tiers.

Notons aussi que l'autorité judiciaire est obligée de signaler à l'Administration des finances, tous les indices de nature à révéler la fraude fiscale qu'elle aurait découverte au cours d'une information.

Comment s'exerce le droit de communication ?

D'après l'article 9 du décret du 17 juillet 1857 confirmé par les lois successives, la communication doit se faire sans déplacement. Cependant, cette disposition ne met pas obstacle à la saisie que pourraient faire les agents, des pièces en contravention aux lois, qu'ils doivent annexer à leurs procès-verbaux.

De plus, les agents ne peuvent pas faire leurs recherches eux-mêmes dans les archives de la société, ils doivent se contenter de désigner une pièce ou une série de pièces que les assujettis ont l'obligation de lui remettre.

Quelle est l'efficacité du Droit de Communication pour combattre la fraude ?

Sans doute, surtout depuis son extension, il est susceptible de donner à l'Administration des renseignements nombreux et précis. Un passage de Lescœur dans son ouvrage : *Les coffres-forts et le fisc* » nous donne un

aperçu des services qu'il peut rendre : « Depuis longtemps, le fisc voit se dérouler sous ses yeux, ce que l'on peut appeler l'existence financière de ceux qui ont remis leurs affaires à l'un de nos grands établissements de crédit. Il sait, ou il a les moyens de savoir, quand il le veut, lorsque nous nous servons de ces intermédiaires, quels chèques nous payons et nous touchons... quels coupons nous touchons, quels placements nous effectuons, si nous achetons des titres français ou étrangers, au porteur ou nominatifs, quelles valeurs nous laissons en dépôt ou nous retirons, quels sont nos besoins d'argent, nos dépenses, si nous avons recours au crédit, si nous nous faisons faire des avances sur titres, si nous nous livrons à des opérations de report, à des spéculations de bourse. » Il permettrait même de connaître les détenteurs de titres au porteur, soit qu'ils aient acheté ces titres à la Bourse, les aient souscrits chez un banquier ou acquis par succession. Mais, en pratique, le droit de communication est loin de répondre à ce qu'il laissait espérer en théorie. L'Administration est loin de faire rendre à ce moyen de contrôle tout le parti qu'elle pourrait en tirer; elle exerce ce droit sans méthode, donne de temps en temps des coups de sonde, obtient des renseignements fragmentaires qu'elle n'essaie pas de regrouper pour avoir une vue d'ensemble de la fortune et des revenus du contribuable. Même pour les vérifications fragmentaires qu'elle effectue de part ou d'autre, l'Administration n'est pas aidée par les banques et autres assujettis ; ceux-ci se font parfois prier

pour remettre aux agents vérificateurs les documents qu'ils sont en droit de leur demander ; et ils manifestent, d'une manière générale, des sentiments d'hostilité et de méfiance. Les documents à vérifier pour avoir une idée d'ensemble de la fortune de chacun, sont si nombreux, qu'il est impossible aux contrôleurs d'en prendre connaissance. Même en en tirant un meilleur parti, le droit de communication reste insuffisant pour contrôler les valeurs mobilières et l'impôt général sur le revenu. Le paiement des coupons des titres au porteur ne laisse aucune indication sur l'identité de leur bénéficiaire. Si le client a un compte en banque, le contrôle peut davantage s'exercer ; mais il existe un grand nombre d'individus ayant des revenus sans avoir de compte en banque, il en existe d'autres ayant, au contraire, des comptes dans plusieurs banques, ce qui rend les recherches très difficiles. Le droit de communication permet encore, par des investigations dans les bureaux de l'enregistrement, de savoir que le contribuable a encaissé certains capitaux. Mais le Conseil d'Etat considère comme insuffisante cette présomption ; il faudra que l'Administration prouve que le contribuable a fait de ses capitaux un emploi productif de revenus (C. E. 28 Décembre 1928).

Si le droit de communication permet de contrôler avec exactitude certains impôts, il est tout à fait insuffisant pour connaître les revenus des valeurs mobilières, des titres au porteur spécialement, pour leur faire payer l'impôt auquel ils sont assujettis.

CHAPITRE II

Mesures destinées à combattre la fraude successorale.

Nous avons vu que, surtout depuis l'élévation des tarifs de l'impôt en 1901, la fraude sur les droits de succession est considérable. Les contribuables ont utilisé un certain nombre de pratiques pour soustraire au fisc la plus grande partie de l'actif successoral et celui-ci n'a cessé de lutter contre ces manœuvres.

SECTION I

La location des coffres-forts.

Pendant longtemps, les héritiers ont trouvé dans la location des coffres-forts un moyen pratique de faire échapper leurs valeurs à la connaissance du fisc.

Lorsque le de cujus avait déposé ses valeurs dans un coffre, les héritiers pouvaient, sur production de pièces justificatives de leur qualité, le faire ouvrir, en retirer le contenu et se le partager sans que la banque puisse s'y opposer ni même prévenir l'enregistrement. Ils se gar-

daient bien de faire figurer ces valeurs dans leur déclaration de succession.

Depuis longtemps, le législateur projetait de mettre fin à cette pratique et c'est seulement la loi du 18 avril 1918 qui a édicté certaines règles en vue de la réprimer. Depuis cette date :

Toute personne ou société qui se livre habituellement à la location des coffres-forts ou des compartiments de coffres-forts doit :

1) En faire la déclaration au bureau de l'enregistrement de sa résidence, et, s'il y a lieu, à celui de chacune de ses succursales ou agences louant des coffres-forts.

2) Tenir un répertoire alphabétique, non sujet au timbre, présentant avec mention des pièces justificatives produites, les nom, prénoms, profession, domicile et résidence réels de tous les occupants de coffres-forts et le numéro du coffre-fort loué.

3) Inscrire sur un registre ou carnet établi sur papier non timbré, avec indication de la date et de l'heure auxquelles elles se présentent, les noms, adresses et qualités de toutes les personnes qui veulent procéder à l'ouverture d'un coffre-fort et exiger que ces personnes apposent leur signature sur ledit registre ou carnet. Lorsque la personne qui voudra ouvrir le coffre-fort n'en sera pas personnellement ni exclusivement locataire, cette signature sera apposée sous une forme certifiant qu'elle n'a pas connaissance du décès, soit du locataire ou de l'un des colocatai-

res du coffre-fort, soit de son conjoint non séparé de corps.

D'autre part :

Aucun coffre-fort ou compartiment de coffre-fort tenu en location ne pourra être ouvert par qui que ce soit après le décès, soit du locataire ou de l'un des colocataires, soit de son conjoint, s'il n'y a pas entre eux séparation de corps, qu'en présence d'un notaire requis à cet effet par tous les ayants-droit à la succession ou du notaire désigné par le président du Tribunal Civil en cas de désaccord et sur la demande de l'un des ayants-droit.

Le procès-verbal constatera l'ouverture du coffre-fort et contiendra l'énumération complète et détaillée de tous les titres, sommes ou objets quelconques qui y seraient contenus.

La loi est applicable aux plis cachetés et cassettes fermées, remis en dépôt aux banquiers, changeurs, escompteurs et à toute personne recevant habituellement des plis de même nature. Elle contient des sanctions sévères contre les bailleurs de coffres et les tiers qui n'en auraient pas observé les prescriptions. Son utilité pour combattre la fraude, a été considérable.

SECTION II

Les comptes de dépôt.

Les particuliers, au lieu de déposer leurs valeurs dans des coffres, peuvent les remettre au banquier, à charge

pour celui-ci de les restituer sur réquisition du déposant. En cas de mort de la personne ayant fait le dépôt, celui-ci ne pouvait être rendu qu'à son héritier. Ceux-ci pouvaient fort bien ne pas déclarer ces valeurs et la difficulté du contrôle était telle qu'ils étaient rarement inquiétés.

La loi du 25 février 1901 est venue mettre un terme à ces pratiques. Depuis cette loi « les sociétés ou compagnies, agents de change, changeur, banquiers, escompteurs, officiers publics et ministériels, ou agents d'affaires qui seraient dépositaires, détenteurs ou débiteurs de titres, sommes ou valeurs dépendant d'une succession qu'ils sauraient ouverte, devront adresser, soit avant le jugement, la remise ou le transfert, soit dans la quinzaine qui suivra ces opérations, au directeur de l'enregistrement de leur résidence, la liste de ces titres, sommes ou valeurs. Il en sera donné réception ».

Ainsi, à condition pour la banque d'avoir la connaissance légale du décès, toute dissimulation devenait impossible. Une lacune cependant existait dans la loi, car dans les cas où les héritiers requérants étaient domiciliés à l'étranger, la déclaration faite à l'enregistrement devenait sans portée. La loi du 30 novembre 1903 est venue compléter celle de 1901 : les banques et les compagnies d'assurances ne pourront remettre les sommes que sur présentation d'un certificat délivré sans frais par le receveur de l'enregistrement, et constatant, soit l'acquiescement, soit la non-exigibilité de l'impôt de mutation par décès, à moins

qu'elles ne préférèrent retenir, pour la garantie du Trésor, et conserver jusqu'à la présentation du certificat du receveur, une somme égale au montant de l'impôt calculé sur les sommes, rentes ou émoluments par elles dues ». Cette dernière disposition, afin de permettre aux héritiers n'ayant pas entre leurs mains l'argent nécessaire pour acquitter les droits, d'entrer en possession de leur part successorale.

Les lois de 1901 et de 1903 ayant mis un terme à la fraude en matière de compte simple de dépôt, les contribuables ont usé d'un autre procédé : le dépôt avec procuration. Le titulaire du compte a, en principe, seul le droit de retrait, mais il peut donner procuration à un tiers de retirer le dépôt en son lieu et place, ce que celui-ci s'empressera de faire à la mort du de cujus. Mais, l'incertitude de la validité du mandat post mortem a vite détourné les héritiers de cette pratique. D'autant plus qu'elle n'était applicable qu'au cas où la banque ignorait le décès ; dès qu'elle le savait, elle se conformait aux prescriptions de la loi de 1901.

SECTION III

Les comptes-joints.

Même après la loi de 1901, les titulaires de comptes de dépôt trouvèrent un moyen d'échapper au contrôle du fisc par la pratique des comptes-joints.

Le compte-joint est un compte ouvert dans une banque au nom de deux ou plusieurs personnes, dans des conditions telles que tous les titulaires sont considérés comme possédant des droits égaux sur toutes les valeurs qui existent au crédit du compte. Chacun d'eux a le droit d'effectuer des prélèvements, de retirer tout ou partie des sommes déposées, d'en prescrire tel emploi qu'il désire, de donner ordre de vendre et d'acheter des titres, bref, de faire fonctionner le compte comme s'il en était l'unique titulaire. A la mort de l'un des déposants, chacun des autres peut retirer le dépôt et le banquier, n'étant pas prévenu légalement du décès, n'avait aucune déclaration à faire au fisc.

La loi du 7 février 1903 est intervenue de la manière suivante :

A l'ouverture d'un compte-joint, les dépositaires doivent, dans les trois mois au plus tard, faire connaître au directeur de l'enregistrement du département de leur résidence, les nom, prénoms et domicile de chacun des déposants, ainsi que la date de l'ouverture du compte. Dès que l'Administration a connaissance du décès de l'un des déposants, elle en avise l'établissement dépositaire. Celui-ci doit, dans la quinzaine de la notification, adresser au directeur de l'enregistrement, la liste des titres, sommes ou valeurs existant au jour du décès, au crédit des cotitulaires de comptes.

La loi établit, en outre, que tous les titres, sommes ou valeurs faisant l'objet d'un compte indivis, seront con-

sidérés comme appartenant conjointement aux déposants et dépendant de la succession de chacun d'eux, pour une part virile. La preuve contraire est réservée tant aux particuliers qu'à l'Administration. La loi du 18 avril 1918 reproduit cette présomption.

La loi sur les comptes-joints a bien limité la fraude sans l'empêcher complètement toutefois. L'Administration ne percevra pas la totalité des droits de mutation, elle risque de ne les percevoir que sur une fraction plus ou moins forte de l'actif successoral, selon le nombre de cotitulaires du compte.

SECTION IV

Les avoirs à l'étranger.

Les différentes lois que nous venons d'étudier sont parvenues à limiter la fraude sur les biens successoraux situés en France, mais celle-ci restait encore facile, lorsque se trouvaient dans la succession des biens situés à l'étranger.

Il a fallu attendre la loi du 13 juillet 1925 pour essayer d'empêcher ces valeurs de se soustraire à l'impôt. Il y avait longtemps, cependant, que la réforme était à l'étude. Dès 1907, Charles Dumont avait déposé une proposition de loi à ce sujet; en 1908, M. Caillaux confia à une commission de jurisconsultes, le soin de rédiger un projet de loi. Ce projet, déposé le 12 mars 1908, prévoyait une limi-

tation de la saisine et un envoi en possession spécial pour les avoirs situés à l'étranger. La Commission des finances accentuait cette mesure en subordonnant la vocation d'héritier à cet envoi en possession. Mais le texte ne fut pas adopté à cette époque et la loi du 13 juillet 1925 est venue reprendre ces dispositions.

Depuis cette loi, les héritiers légataires et donataires universels qui bénéficient, dans notre droit actuel, de la saisine héréditaire, et le conjoint survivant venant à la succession à défaut de parents au degré successible, ne pourront justifier de leur qualité et se faire remettre les valeurs déposées à l'étranger, qu'après avoir obtenu un envoi en possession spécial, par une ordonnance du président du tribunal de première instance, dans le ressort duquel la succession est ouverte.

Cette ordonnance devra contenir l'énumération de tous les biens mobiliers et immobiliers dont se compose le patrimoine transmis. Le serment sera déféré sur la sincérité de l'énumération.

La loi prévoit au cas d'omission, dans la déclaration de succession, de titres ou valeurs retirés du dépôt étranger sans envoi en possession, une amende égale à la moitié de la valeur des biens déclarés.

Elle édicte également des sanctions contre les détenteurs ou dépositaires étrangers qui auront fait la remise aux héritiers, légataires ou donataires, soit directement entre leurs mains, soit indirectement par les mains de

tierces personnes, sans que l'envoi en possession ait été prononcé.

La légitimité de ces prescriptions a été contestée en droit; des discussions ont eu lieu pour savoir si la saisine était de statut réel ou de statut personnel, ce dernier cas seulement permettant à la loi de s'appliquer. Pour la majorité des auteurs, la saisine se lie à l'organisation de la propriété pour laquelle la loi territoriale a seule compétence.

Pour d'autres, M. Weiss par exemple, « la saisine héréditaire est en dehors du système possessoire ». Elle constitue, à proprement parler, une dépendance du droit de succession. C'est donc la loi qui gouverne ce droit de succession, loi personnelle du *de cuius*, qui doit la régir.

Enfin, MM. Wahl, Baudry-Lacantinerie déclarent que c'est la loi de la situation des immeubles qui s'applique pour les questions immobilières et la loi en vigueur dans le pays du défunt pour les successions mobilières.

Dans ce cas la loi serait tout à fait valable en droit, ce qui ne l'empêche pas d'avoir en fait un intérêt très limité. Seule la crainte des sanctions peut retenir les fraudeurs et il est impossible, dans les cas où les banques étrangères ne se conformeraient pas à ces prescriptions, d'intenter une action quelconque pour les y contraindre.

Un autre système a été imaginé pour permettre un contrôle plus effectif des valeurs étrangères que le système précédent. C'est celui de l'Etat héritier. Il a fait l'objet d'une proposition de loi soumise à la Chambre en

1926 par M. Palmade. D'après ce projet l'Etat serait héritier pour une part ou pour une fraction de part réservataire d'enfant légitime; les avantages fiscaux de ce système ont été exposés par M. Palmade, tandis que M. Joseph Barthélémy critiquait vivement les conséquences de cette réforme de notre régime successoral. M. Palmade la préconisait en ces termes : « Il faut à tout prix essayer de donner à l'Etat un droit de regard qui lui permette de franchir la frontière, parce qu'il est impossible à l'Etat créancier de l'impôt de recouvrer l'impôt en territoire étranger. L'Etat, au contraire, investi d'un droit de succession a la possibilité, d'après la législation et la jurisprudence internationales d'avoir ce droit de regard qui lui manque. » Le gros inconvénient de la réforme serait d'immiscer l'Etat dans les affaires des particuliers, de soumettre chacun à la surveillance et à l'inquisition du fisc.

Cette proposition n'a pas été retenue et la restriction de la saisine par la loi du 13 juillet 1925 est le seul moyen d'empêcher les biens et valeurs situés à l'étranger de se soustraire à l'impôt successoral.

Ajoutons à toutes ces mesures spéciales destinées à combattre la fraude successorale sur les valeurs mobilières, une prescription générale établie par la loi du 18 avril 1918, modifiée par celle du 13 juillet 1925, qui est la suivante : « Sont présumés, jusqu'à preuve contraire, faire partie de la succession pour la liquidation et le paiement des droits de mutation par décès, les titres ou valeurs

dont le défunt a touché les revenus moins d'un an avant son décès et dont les héritiers, donataires ou légataires universels ou à titre universel du défunt, sont ultérieurement reconnus être en possession. »

Mais pour reconnaître que les titres possédés par l'héritier sont les mêmes que ceux dont le défunt a touché les revenus, il faudrait que l'Administration les ait identifiés lorsqu'il s'agit de titres au porteur. Il est rare que cela ait eu lieu et la présomption aura rarement l'occasion de jouer.

L'étude de toute cette réglementation nous a permis de voir que de grands efforts ont été faits pour restreindre la fraude successorale. Mais est-elle complètement réprimée pour cela ? Le projet de loi déposé au mois de juillet 1932 par MM. Palmade et Germain-Martin expose que cette fraude, bien que très limitée, continue à subsister et suggèrent quelques mesures de détail propres à la diminuer. Les dispositions concernant les locations de coffres et les dépôts en banque jouent à peu près automatiquement à la mort du locataire du coffre ou du déposant. Elles sont beaucoup plus aléatoires lorsque c'est le conjoint du locataire ou déposant qui décède. Les valeurs appartiennent souvent à la communauté. Quelquefois intégralement, au conjoint décédé. L'établissement de crédit ignore souvent ce décès et les sommes ou valeurs déposées risquent d'être dissimulées dans la déclaration de succession.

Pour découvrir la fraude, les fonctionnaires de l'enregistrement doivent se transporter dans les banques, com-

pulser les répertoires de locations de coffres, les carnets de visite, les comptes des clients. Ces recherches font perdre du temps à l'Administration et aux banques pour un résultat souvent négatif.

Les mesures envisagées sont les suivantes : Il faudrait contraindre les établissements de crédit à faire connaître à l'Administration de l'enregistrement, l'existence de comptes et dépôts de titres.

La tenue du répertoire alphabétique des locataires de coffres devrait s'effectuer par fiches et il conviendrait d'obliger ces derniers, au moment où ils visitent leur coffre, à certifier par écrit soit qu'ils ne sont pas mariés, soit s'ils sont mariés et non séparés de corps, que leur conjoint est vivant.

La gêne occasionnée aux banques par ces quelques formalités supplémentaires serait largement compensée par l'exercice moins fréquent et plus facile du Droit de communication.

CHAPITRE III

Mesures concernant plus spécialement l'impôt général

Il n'est pas suffisant de connaître, à la mort d'un individu, les valeurs qu'il a possédées de son vivant. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 31 mars 1932 (article 10), l'Administration ne peut plus réparer les insuffisances d'imposition découvertes après le décès qu'en ce qui concerne l'année en cours et les trois années antérieures. Pour obtenir une juste perception de l'impôt général, il faut arriver à connaître, au fur et à mesure qu'il les encaisse, le montant des revenus possédés par le contribuable. Cela est actuellement impossible; aucune justification d'identité n'est exigée pour le paiement des coupons, le titre au porteur garantit l'anonymat, et, bien que la consultation des registres des sociétés permette de connaître les propriétaires des titres nominatifs, ces titres sont en trop grand nombre et font trop souvent l'objet de transactions pour que ce contrôle puisse être effectif.

Outre le droit de communication, des procédés de

contrôle plus généraux ont été envisagés. Les uns sont restés à l'état de projet, d'autres, après avoir été votés, ont été abolis et leur étude va faire l'objet de ce chapitre.

SECTION I

La suppression du titre au porteur

La suppression du titre au porteur, moyen le plus radical et le plus efficace pour combattre la fraude a été recherchée de deux manières : la manière directe qui consiste à interdire purement et simplement l'emploi de ce titre, la manière indirecte qui consiste à faire abandonner son emploi sans contrainte, au moyen de mesures de faveur accordées au titre nominatif.

Cette réforme fut envisagée dès le début du XX^e siècle au moment où il commençait à être question de changer le système d'impôts alors existant, pour faire place à nos impôts actuels sur le revenu ; une interpellation de M. Dumont en 1905 proposait la création d'un titre nominatif mixte avec coupons au porteur. Deux ans plus tard M. Caillaux, dans l'exposé des projets de réforme qu'il présenta à la Chambre, envisageait la suppression du titre au porteur comme seul moyen de réprimer la fraude. Mais il se contentait d'ébaucher des mesures indirectes car il se rendait compte que la suppression de ce titre rencontrerait dans l'opinion une vive opposition.

Il faut attendre 1920 pour trouver un véritable projet

de suppression radicale du titre au porteur : le 22 avril les députés socialistes Lafont et Vincent Auriol déposèrent un amendement tendant à modifier l'article 43 de la loi portant création de nouvelles ressources fiscales. Pour sortir de la situation financière alors existante, les députés ne voulaient pas recourir à l'emprunt mais demander à l'impôt seul les ressources nécessaires. Une des réformes envisagées pour faire rendre à l'impôt plus qu'il ne donnait était la suppression de tous les titres au porteur et l'obligation de leur mise au nominatif. Voilà quels étaient les termes de cet amendement :

« L'action doit toujours être établie sous la forme d'un titre nominatif. Il en est de même de tous les autres titres servant à constater un droit dans une société (part, obligations, etc.). »

Dans le délai de trois mois de la promulgation de la présente loi, tous les titres au porteur (rentes, actions, obligations, parts de fondateurs), devront être mis sous la forme nominative.

Les titres au porteur dont le propriétaire n'aura pas requis cette transformation seront immatriculés d'office par les Sociétés au nom de l'Etat français ledit propriétaire conservant toutefois pendant un délai de 10 ans, le droit de revendiquer lesdits titres en établissant devant le Tribunal civil qu'il a été dans l'impossibilité d'obéir à la susdite prescription.

Tous les titres nominatifs ou au porteur étrangers possédés par les contribuables français devront être déclarés

dans le même délai de trois mois à un officier spécial qui sera créé au Ministère des Finances. »

Cet amendement fut discuté au cours d'une séance publique, les opinions diverses s'affrontèrent et toutes les raisons pour et contre la réforme furent exposées. Il ne fut repoussé que par 273 voix contre 234.

Peu de temps après, l'expérience italienne vint servir d'exemple à la France. Un décret-loi du 24 septembre 1920 supprima le titre au porteur dans ce pays. Les conséquences désastreuses de cette mesure ne tardèrent pas à se manifester sous la forme d'une baisse de 40 % de la rente italienne, d'une évansion massive des capitaux entraînant une baisse ininterrompue du change en 1920, d'une crise industrielle et bancaire manifestée par de nombreux krachs. Cette mesure ne tarda pas à être abolie le 21 août 1921.

Malgré cette expérience malheureuse le Parlement français n'abandonna pas son projet de suppression. En 1922, un nouvel amendement Auriol-Blum fit l'objet d'un rapport de la Commission des finances qui conclut à son rejet.

En 1923, une Commission fut réunie par M. Doumer, Ministre des Finances, pour s'occuper de la question. Elle comprenait des membres du Parlement, de l'Administration, des organes dirigeants, des établissements bancaires, et poursuivit ses travaux pendant l'année 1924. Pendant ce temps, la question fut de nouveau débattue à la Chambre mais sous la forme transactionnelle de la transformation

du titre au porteur en titre à ordre. La mesure fut repoussée à cause de l'endossement en blanc ; si cet endossement est autorisé il n'y a plus moyen de réprimer la fraude, s'il est interdit la gêne occasionnée aux épargnants et aux transactions en Bourse devient trop considérable.

A la suite des travaux de la conférence un projet de loi fut déposé le 20 février 1925 par M. Clementel, Ministre des finances, et repris par M. Loucheur le 10 décembre. Ce dernier projet ne supprimait pas le titre au porteur, mais exigeait pour lui seulement la formalité du carnet de coupons ; la Commission des finances était pour la suppression pure et simple et la mise au nominatif de tous les titres au porteur. Une transaction intervint entre la Commission et le Ministère, basée sur l'institution du titre à endos facultatif avec, pour les titres restés au porteur, le contrôle du carnet de coupons.

La loi du 4 avril 1926 consacra cette réforme. Aux termes des articles 17 et 23 de cette loi, le titre à ordre nouvellement créé, es transmet par voie d'endossement inscrit sur les titres eux-mêmes ; cet endossement doit indiquer les noms, prénoms et domicile de l'endossataire s'il s'agit d'une personne, et s'il s'agit d'une société, sa raison sociale. Le transfert, de même que la mutation par décès, ne sera valable que s'il a fait l'objet d'une inscription sur le registre tenu par les sociétés. Les formalités d'endossement et de signification ne seront exigées qu'en cas de livraison effective des titres à l'acquéreur.

Enfin, la proposition de loi n° 1258 faite par Auriol

et ses collègues socialistes, reprenait, dans ses grandes lignes, les dispositions de la loi de 1926 en ce qui concerne les caractères du titre à endos, et le rendait obligatoire. La négociation en bourse de ces titres était prévue ; l'endosseur n'était obligé que de donner sa signature, les formalités d'endos et de signification à l'établissement émetteur ainsi qu'au contrôleur des contributions directes n'étant exigées qu'en cas de livraison effective et étant à la charge de l'intermédiaire. Pour les valeurs étrangères, que l'on ne pouvait réglementer de la même façon, l'article 90 prévoyait que les titres originaux seraient déposés dans une banque désignée par le Ministre des finances, et que cet établissement délivrerait aux déposants des certificats soumis au régime des valeurs mobilières françaises.

Le titre à endos créé par la loi de 1926, n'a jamais connu aucune faveur à cause des difficultés de sa négociation en bourse. Son emploi, pour être efficace, devrait être obligatoire. Comme le suggère M. Jacquier dans un des rapports de la commission des finances : le contrôle grâce au titre à endos, serait tout à fait aisé pour le fisc si les sociétés étaient obligées, comme dans certains pays, de donner à l'Administration les noms de leurs actionnaires et obligataires. Il le serait encore davantage si les sociétés faisaient parvenir directement à l'épargnant le montant de ses revenus. Le procédé existe en Amérique et il ne présente, pour le titulaire du titre, que des avantages.

La création du titre à ordre n'étant qu'une demi-mesure, les socialistes n'ont pas abandonné leur projet de

suppression du titre au porteur et il ne se passe guère de discussion de loi de finances sans qu'ils ne déposent un amendement dans ce sens.

Une autre manière de supprimer le titre au porteur a été mise en action par les Chambres : elle consiste à accorder au titre nominatif, des faveurs et exemptions d'impôts, de telle sorte que les capitalistes aient avantage à adopter cette forme de titre et y arrivent sans contrainte. Ces mesures existent depuis longtemps et une première loi du 26 décembre 1908 exonérait d'impôt la mise au nominatif, tandis que la mise au porteur restait assimilée à une transmission. Le 26 juin 1920, le droit de conversion au porteur devient plus élevé que le droit de transfert et atteint 2,4 %, tandis que le droit de transfert reste à 1,08 %. Cette mesure avait pour conséquence de laisser, presque sans application, le droit de transfert, car la grande majorité des titres doivent être convertis au porteur avant d'être négociés. La loi du 19 décembre 1926 a supprimé cette anomalie en supprimant la différence de tarifs entre le transfert et la conversion au porteur.

La loi du 30 juin 1923, qui interdit aux sociétés de prendre à leur compte le droit de transmission et les oblige à exercer leur recours contre le porteur, a également pour but de défavoriser le titre au porteur. Au bout d'un an, le droit de transfert se trouve compensé par l'économie du droit de transmission et le possesseur qui veut garder son titre plus d'un an, a avantage à le nominaliser.

Les différents projets issus de la conférence de 1923

avaient pour objet de favoriser le titre nominatif par des mesures d'ordre fiscal et d'en faciliter l'emploi par la simplification des formalités de transfert et de mutation. Ces formalités, très bien faites pour protéger les incapables ou pour les actions non encore libérées, rendent son maniement difficile. Le législateur a essayé d'y remédier et la loi du 24 mars 1927 contient des dispositions simplifiant leur négociation et abrégeant les délais que nécessitent leur livraison et leur transfert.

Que faut-il penser de tous les projets de suppression du titre au porteur ; quels seraient les avantages et les inconvénients de cette réforme ?

Au point de vue fiscal, elle ne présente que des avantages ; l'Administration connaissant exactement le détenteur de chaque titre, la dissimulation des revenus devient impossible. Outre l'impossibilité de frauder, elle présente encore d'autres avantages : elle permettrait d'éliminer de certaines entreprises françaises, où leur présence n'est pas désirable, les capitalistes étrangers — elle rendrait impossibles de la part des dirigeants de certaines sociétés anonymes, des manœuvres, telles que le truquage des assemblées générales d'actionnaires.

Mais, lorsqu'on met en balance de ces avantages, les multiples inconvénients que susciterait cette réforme, on se rend compte qu'elle n'est pas désirable. Le titre au porteur est extrêmement pratique, son maniement est simple et peu coûteux, sa réalisation facile, il convient à merveille au tempérament du Français, réfractaire à toute divulga-

tion de sa fortune. L'exemple d'autres pays où le titre au porteur n'est, pour ainsi dire, pas usité, n'est pas aussi probant que les auteurs des propositions de loi semblent le dire. L'Angleterre ne connaît pas la division des fortunes que connaît la France, non plus que le désir de discrétion des capitalistes à l'égard de leurs revenus. Le titre au porteur est un instrument de démocratisation de la fortune mobilière ; les gros épargnants adoptent facilement le titre nominatif ; les petits épargnants, au contraire, préféreront toujours le titre au porteur qu'ils achètent facilement, revendent de même dès qu'ils ont besoin d'argent. Ces petits épargnants, paysans, ouvriers, sont très nombreux en France ; les statistiques établies par Neymarck, il y a quelques années, permettaient de s'en rendre compte et cette tendance s'est toujours accentuée depuis ; les emprunts de guerre auxquels toute la nation a souscrit, se sont faits presque intégralement sous la forme au porteur.

Cette diffusion de la fortune, grâce au titre au porteur, n'a pas échappé aux socialistes et elle est une des causes qui les pousse à demander sa suppression. Elle est un obstacle à la concentration des capitaux prédite par Karl Marx.

La suppression du titre au porteur pourrait être considérée comme une régression économique ; la mobilisation des fortunes quelles qu'elles soient, apparaît actuellement comme une cause de progrès, c'est une tendance naturelle de l'économie mondiale qu'il serait maladroit de contrarier par une mesure artificielle.

Cette mesure verrait fuir les capitaux français et les capitaux étrangers engagés dans les entreprises françaises, comme cela s'est produit en Italie en 1920. Sans doute ne faut-il pas s'exagérer l'importance de cette conséquence; les placements à l'étranger ne peuvent être pratiqués que par les gros capitalistes; ils sont, la plupart du temps, beaucoup moins sûrs que les placements nationaux et sont soumis à l'éventualité d'une double imposition. Quelle que soit son importance l'évasion des capitaux français ou le retrait des capitaux étrangers serait tout à fait néfaste à l'économie nationale. La raréfaction du capital entraînerait une hausse du taux de l'intérêt; cela ne serait pas pour remédier à la crise actuelle, dont le resserrement du crédit est déjà une des causes.

L'épargne se détournera des placements industriels et risquera d'être thésaurisée par les particuliers. De là toute une série de conséquences : hausse du taux de l'intérêt, baisse des salaires, cherté de la vie, baisse du change, rendement décroissant de l'impôt et accroissement du déficit financier.

La gêne à la Bourse serait considérable, les reports presque impossibles, et la grande quantité des titres jetés sur le marché ferait baisser brusquement les cours.

Le crédit public en souffrirait aussi et les auteurs du projet socialiste l'ont bien compris, car ils exemptaient la rente française de cette mesure.

Dans ces conditions, la rente représentant les $\frac{2}{3}$ des valeurs mobilières en cours, la mesure est illogique, injuste

et ne sert plus à rien. Le législateur italien n'avait pas voulu établir d'exception en faveur de la rente, mais il avait exempté les bons du Trésor représentant une somme importante.

De plus, la conversion d'un aussi grand nombre de titres exigerait une armée de fonctionnaires nouveaux pour l'effectuer. Même du point de vue de la technique fiscale, la réforme serait difficilement applicable : les négociations de titres sont très nombreuses chaque jour, comment le contrôleur pourra-t-il les suivre toutes et calculer les revenus revenant à chacun ?

Quant à la nominalisation par la persuasion, outre qu'elle aboutirait aux mêmes inconvénients que la suppression radicale du titre au porteur, elle se présente, ainsi que le dit M. Vincent Auriol, comme « une prime d'assurance de l'Etat contre le risque de fraude ».

Le titre au porteur étant supprimé en France, il reste encore place à la fraude tant que les pays étrangers le conserveront. C'est le « trou » dont parlait M. Loucheur, lors de la discussion de la loi de 1920. Seules les ententes internationales rendraient la réforme efficace, mais nous verrons qu'elles sont loin d'être réalisées.

Bien que la suppression du titre au porteur soit le moyen le plus efficace pour combattre la fraude, pour faire rentrer dans les caisses du fisc les millions qui s'évadent, il serait tout à fait inopportun de la réaliser en ce moment où le commerce et l'industrie en crise, ont besoin de capitaux, où l'état a besoin de crédit. La grande faveur dont

jouit ce titre en France, ne semble même pas permettre de présager que la réforme sera réalisable un jour.

SECTION II

Le bordereau de coupons.

Le système fut proposé, pour la première fois, à l'occasion du budget de 1923, présenté par M. de Lasteyrie. D'après l'article 8 de ce projet, tout paiement d'intérêts et de dividendes devait donner lieu à la confection d'un bordereau nominatif. Ces bordereaux confectionnés par le contribuable, devaient être conservés par les banques pendant 6 ans et présentés à toute réquisition du fisc. Pour faire respecter ces prescriptions, des pénalités étaient prévues, payées solidairement par le contribuable et le banquier ou par le contribuable seul s'il avait donné un faux nom pour la confection du bordereau.

Cette proposition fit l'objet d'un rapport présenté au nom de la commission des finances par M. Bokanowski. Il critiqua ce système dont l'utilité ne lui semblait pas considérable, les banques utilisant déjà, sans y être obligées des bordereaux nominatifs que l'Administration pouvait se faire communiquer en vertu des lois de 1870 et 1875. Le seul progrès était de rendre ces bordereaux obligatoires et les inconvénients qui en résultaient, tant pour les banques que pour les particuliers, étaient trop considérables pour préconiser ce système. La commission des finances préférait alors le carnet de coupons.

Lors du vote du budget de 1924, on assiste à un renversement des situations : le gouvernement propose le carnet de coupons et la commission des finances y substitue le système du bordereau consacré par la loi du 22 mars 1924.

Aux termes de cette loi : Tous les établissements de crédit payant des coupons, doivent obtenir du Ministre des Finances une autorisation toujours révocable. Aucun paiement de coupons ne peut être effectué sans la production d'un bordereau comportant un talon signé du requérant, justifiant de son identité et contenant l'indication de ses noms, prénoms, nationalité, domicile et résidence réelle. Les coupons présentés, sont censés être la propriété du requérant et, s'ils les présente pour une autre personne, mention doit en être faite dans le bordereau. Les bordereaux devaient être gardés par les banques pendant 5 ans, classés et présentés à toute réquisition du fisc. L'encaissement de coupons provenant de l'étranger, devait être obligatoirement accompagné, soit de bordereaux nominatifs, soit d'affidavits pour les personnes résidant à l'étranger.

Le bordereau de coupons ne subsista pas longtemps et la loi du 15 juillet 1925, abrogea les dispositions de la loi de 1924.

Dans le projet du budget présenté pour 1933 par Germain-Martin et Palmade, on trouve un procédé analogue. Le bordereau, au lieu d'être confectionné par le contribuable, est établi par la banque. Celle-ci doit exiger de toute per-

sonne venant toucher des coupons, une justification d'identité; elle doit envoyer à l'Administration, dans les 15 premiers jours de chaque mois, le nom et l'adresse des personnes ayant touché des coupons ainsi que le montant des sommes données à chacune d'elles. Comme dans la loi de 1924, les coupons présentés sont censés être la propriété du requérant qui, lorsqu'il les encaisse pour le compte de tiers, peut donner le nom des véritables propriétaires.

La rapidité avec laquelle le bordereau de coupons fut supprimé, après avoir été voté, fait preuve des inconvénients nombreux que suscita cette mesure.

Son efficacité, pour combattre la fraude, est des plus contestables : qui pourrait empêcher l'encaisseur des coupons de fournir de fausses pièces d'identité ? de faire toucher ses revenus par un tiers complaisant non soumis à l'impôt sur le revenu ? de les encaisser à l'étranger ? L'Etat ayant promis de payer les rentes au porteur, ne peut guère exiger la justification d'identité des titulaires de coupons, ni obliger les banques à l'exiger.

Si même, les résultats étaient appréciables, ils ne seraient obtenus qu'au prix d'une gêne considérable imposée aux établissements de crédit et aux particuliers.

Les établissements de crédit auraient à s'assurer de l'identité de leurs clients, à rédiger, classer, transmettre à l'Administration, un nombre considérable de documents, augmentant ainsi leurs charges et leur personnel. L'épargnant serait gêné par des formalités souvent sans objet s'il n'est pas imposable à l'impôt général. Les conséquen-

ces de l'établissement du bordereau de coupons ont été ainsi exposées par M. Chéron, rapporteur à la commission des finances : « Le vote de la loi de 1924 a soulevé, dans l'opinion générale, une opposition si unanime et si justifiée, il a provoqué un tel exode de capitaux, qu'il s'est trouvé définitivement condamné avant d'avoir été appliqué ». Cette réforme fut accueillie par les protestations de la presse et de la finance, elle provoqua le retrait des dépôts en banque et son abolition, au contraire, raffermir immédiatement le marché.

Le système était non seulement gênant pour les banques et les particuliers, mais aussi pour l'Administration. Il aurait fallu qu'elle se livre à un immense travail de copie, de centralisation, de recoupement des bordereaux, à tout un labeur d'apurement qui aurait beaucoup compliqué sa besogne. Le projet de loi qui prévoyait l'envoi par les banques, tous les mois, du montant des sommes payées et du nom de l'encaisseur, ne simplifiait pas les choses, au contraire. Les contrôleurs des contributions directes seraient submergés par des flots de paperasses venant de partout.

Sans doute, le bordereau de coupons joue en Amérique sans qu'il en résulte d'inconvénients, mais les conditions bancaires y sont bien différentes de celles de notre pays. Chaque citoyen est client d'une banque qui connaît son identité, chaque opération porte sur des sommes plus considérables et, en opérant ses investigations dans une

seule banque, l'Administration peut connaître le montant exact des revenus encaissés par un contribuable.

Le bordereau de coupons a fait encore l'objet d'un amendement de M. Bonnevey, au cours de la discussion de la dernière loi de finances, mais il n'a pas été adopté et semble devoir céder définitivement la place à des procédés tels que le précompte et la carte d'identité fiscale.

SECTION III

Le carnet de coupons.

Le carnet de coupons a été présenté, pour la première fois, par Bokanowski, rapporteur général de la commission des finances et défendu par lui à la séance de la Chambre du 13 novembre 1922. Ce projet comportait 3 articles :

A) Toute personne désirant se faire payer des coupons, doit produire un carnet individuel revêtu de la signature du contrôleur des contributions directes, du domicile, et d'un numéro d'ordre modifié en cas de changement de résidence. L'établissement payeur sera tenu d'indiquer sur le carnet : 1° le numéro que lui aura, à cet effet, assigné l'Administration des Contributions directes ; 2° le montant du coupon payé ; 3° la date du paiement. Les personnes n'ayant pas de domicile en France doivent présenter le carnet au contrôleur du domicile de l'établissement payeur. Les carnets doivent être conservés par le contribuable pendant 5 ans et présentés à toute

réquisition des agents du fisc. Des amendes sont prévues pour punir les infractions.

B) Les personnes possédant des titres en dépôt dans une banque, doivent présenter le 1^{er} mars de chaque année, leur carnet à la banque pour qu'elle y inscrive le total des coupons encaissés au cours de l'année précédente. S'ils ne le font pas, la banque doit faire connaître directement au directeur des contributions directes, le montant des coupons touchés.

C) Cette mesure s'appliquera à toutes les valeurs mobilières, sauf aux bons du Trésor.

Il ne fut pas donné suite à ce projet et ce n'est qu'après l'abrogation du bordereau en 1925, que le système du carnet de coupons revint en honneur. Il fut adopté par la loi du 4 avril 1926, articles 24 à 28, qui reprenait, avec de légères modifications de détails, le projet Bokanowski exposé ci-dessus. Elle exemptait de cette obligation, en plus des porteurs de rentes, les étrangers non domiciliés en France qui produiraient un affidavit. Cette mesure fut abrogée avant même d'avoir été mise en pratique par l'article 27 de la loi du 3 août 1926.

Le carnet de coupons est-il d'une efficacité absolue pour combattre la fraude? Il ne le semble pas. Certains contribuables pourraient fort bien présenter le carnet d'une personne jouissant de faibles revenus et non assujettie à l'impôt général. On peut penser que cette manœuvre serait déjouée au moment de la succession, car on pourrait demander compte aux héritiers, des valeurs dont le de

cujus avait encaissé les revenus pour le compte d'autrui et qui ne se trouvent pas dans sa succession. Mais l'héritier peut toujours alléguer que ces valeurs ont été vendues, laissant à l'Administration le soin de prouver le contraire. Il faut également envisager le cas de perte ou de vol des carnets. Dans ce cas, ou le contribuable sera taxé d'office et risque de se voir trop imposé, ou il lui sera délivré un autre carnet. Mais alors rien ne sera plus facile au contribuable que d'alléguer faussement qu'il a perdu son carnet, de s'en faire délivrer un autre par l'Administration. Lorsqu'il en aura deux, il fera inscrire ses revenus sur l'un et présentera l'autre au fisc. De plus, il est à craindre que certaines banques françaises ou étrangères ne se conforment pas aux prescriptions du fisc et négligent de relater sur les carnets, les coupons payés par elles.

Pour un moyen de contrôle, somme toute assez imparfait, le carnet de coupons imposait au contribuable et à l'Administration, une gêne considérable. Au contribuable à cause des rapports nombreux et directs qu'il devait entretenir avec le fisc, de l'obligation dans laquelle il se trouvait de présenter son carnet à chaque perception d'intérêts ou de dividendes. Les petits capitalistes qui ne possèdent que quelques titres seraient soumis à des formalités longues et ennuyeuses, ceux qui possèdent des dépôts en banques dans plusieurs villes, seraient gênés par l'obligation de soumettre leur carnet au visa de la banque tous les ans avant le 1^{er} mars. Quant à l'Administration, il

lui faudrait délivrer et vérifier au moins 10 millions de carnets. Ce système, contrairement au bordereau de coupons, n'impose aucune charge nouvelle aux établissements bancaires. Il faudra cependant que ceux-ci inscrivent sur le carnet, le total des revenus nets encaissés par le contribuable, et, au cas de dépôt de titres, si le déposant n'accomplit pas l'obligation de déposer son carnet avant le 1^{er} mars, l'établissement dépositaire doit en aviser le directeur des Contributions directes.

Avec cette mesure on allait « pour atteindre quelques fraudeurs, molester tout le reste de la nation », et le système devait, ainsi que l'écrivait M. Piétri, apporter une nouvelle complication à la profession de contribuable ».

Il faut cependant reconnaître au système, quelques avantages qu'a fait ressortir M. Bokanowski dans un de ses rapports sur la question : L'Administration ne connaît que ce qui lui est strictement nécessaire de connaître, à savoir, le montant des revenus encaissés par les contribuables. Elle continue à ignorer la nature des titres possédés par lui et la composition de son portefeuille. Le carnet de coupons constitue une garantie pour les droits du contribuable ; il n'aura plus à craindre « de controverse irritante ni d'inquisition ». Il permet aux redevables d'établir sans doute possible, la valeur exacte des coupons encaissés par eux et supprime toute discussion avec le contrôleur.

Malgré ces quelques avantages, les inconvénients particuliers du système joints aux inconvénients généraux

de toute mesure de contrôle : désaffectation des valeurs mobilières, exportation des capitaux, marasme de la Bourse et des Affaires, ont fait abandonner l'emploi de ce procédé.

SECTION IV

Le précompte.

Le précompte a été présenté, pour la première fois, par M. Pasquet, sénateur, en 1923. Par un amendement à la loi de finances, il proposait de faire opérer, au moment de la distribution des revenus de toutes sortes, une retenue de 2 % à valoir sur la somme due à l'impôt général sur le revenu. L'année suivante, L. Blum proposait d'insérer dans la loi de finances pour 1925, un précompte de 10 %. La même année, M. Maurice Dutreil, député, proposait un amendement analogue. Cette idée a été reprise par Piétri dans la proposition de loi déposée le 17 février 1933. De même les projets de budget présentés le 17 octobre 1933 par G. Bonnet et Lamoureux et, le 16 novembre 1933 par G. Bonney et Abel Gardey préconisaient l'adoption de cette mesure de contrôle.

La proposition Piétri était une étude très complète et très détaillée du procédé, de ses avantages, de ses inconvénients, dont nous allons nous inspirer ici.

Le précompte consiste en une retenue opérée au moment du versement de l'impôt cédulaire, à titre

d'avance au paiement de l'impôt général. L'établissement payeur délivre au moment du paiement du coupon, des vignettes ou un reçu nominatif valant quittance des sommes versées à titre de précompte. Cette retenue fait preuve de l'encaissement de revenus mobiliers et permet à l'Administration de vérifier les déclarations de revenu pour l'impôt général. Elle sera acceptée en paiement de tous les impôts directs, sous justification d'identité. Si l'individu précompté ne se trouve pas taxable d'autre part, ou si le montant du précompte dépasse son chiffre d'impositions les vignettes ou reçus seront remboursables par les comptables du Trésor sans autres formalités. Pour éviter que certains contribuables ne se fassent rembourser avant de savoir s'ils seront imposables à l'impôt général et de quelle façon, le projet fixe comme délai de remboursement, la publication du 1^{er} rôle, ou plus simplement, le délai d'un an. De même, les délais de prescription ont été prévus pour le remboursement des bons de précompte ; ces délais doivent être assez brefs pour éviter que certains contribuables puissent se soustraire à cette nouvelle mesure de contrôle en ne présentant leurs bons aux guichets des comptables, qu'après l'expiration du délai de répétition prévu pour l'établissement de l'impôt général sur le revenu. Ce délai était fixé à 6 mois par le projet Lamoureux, du 17 octobre 1933.

Les projets de précomptes envisagés diffèrent dans le détail. C'est d'abord le taux de la retenue qui est de 2 % dans le projet Pasquet, 10 % dans l'amendement

Blum, 10 % du montant brut des coupons équivalent à 12 % de leur montant net dans le projet Piétri, 15 % dans le projet Lamoureux. Ils diffèrent encore par les valeurs qui y sont soumises ; la proposition Blum, par exemple, ne visant que le titre au porteur et excluant la rente sur l'état ; la commission des finances, lors de l'examen du projet Lamoureux, préconisait les mêmes exemptions auxquelles un amendement de M. Marchandeau voulait joindre les intérêts et arrérages de départements, communes, pour les emprunts contractés en vue de la réalisation du plan d'équipement économique et social. Par contre, la proposition Piétri n'admettait aucune exemption.

Différent aussi le caractère obligatoire ou facultatif du précompte, les délais de remboursement ou de prescription des bons, le mode de prélèvement de la retenue. M. Piétri envisageait que le précompte serait toujours demandé aux établissements payeurs de coupons, qu'il s'agisse de valeurs françaises ou de valeurs étrangères. M. Lamoureux appliquait bien aussi ce système aux valeurs étrangères pour lequel il est seul possible, mais, pour les valeurs françaises, le montant du prélèvement devait être avancé, sauf recours contre les porteurs, par les sociétés et collectivités émettrices des titres, comme cela a lieu pour la perception de l'impôt, sur le revenu des valeurs mobilières. Le risque de fraude était ainsi moins considérable. De plus, en ce qui concerne les valeurs étrangères, le précompte devait s'appliquer non seulement

au produit des titres et des fonds d'état étrangers, mais aussi à l'excès de valeur en monnaie française des coupons de valeurs étrangères abonnées, payables en plusieurs monnaies et sur lequel l'impôt sur le revenu est perçu suivant le mode propre aux titres non abonnés.

Quels sont les avantages et les inconvénients de ce système, quelle est son efficacité pour combattre la fraude ?

Au dire de ses partisans, son principal avantage réside dans sa simplicité ; il comporte la perception de l'impôt général dans des conditions de contrôle automatique pour la grande majorité des contribuables et des revenus taxables. Il conserve l'anonymat, quant aux valeurs mobilières possédées par les assujettis ; il n'y aura pas à craindre ce recensement des portefeuilles reproché au bordereau de coupons. Il fournit au Trésor d'importantes disponibilités immédiates.

Mes ces avantages ne vont pas sans de nombreux inconvénients : on reproche d'abord au précompte d'obliger les contribuables à faire une avance au Trésor, avance qui pourra gêner certains d'entre eux sans aucun intérêt pour le fisc s'ils ne sont pas assujettis à l'impôt général sur le revenu. Pour atténuer cette charge, M. Piétri propose la réduction de 1 % de l'impôt cédulaire à titre de compensation, mais cette mesure enlève des recettes au Trésor et ne fait bénéficier d'aucune compensation les porteurs de rentes sur l'état, qui ne supportent pas l'impôt cédulaire. Le choix du taux du précompte est capital

en cette matière ; s'il est trop faible, la garantie contre la fraude est insuffisante, un trop grand nombre d'assujettis à l'impôt général y échappent ; s'il est trop élevé, la gêne pour les contribuables devient trop grande et les demandes de remboursement sont trop considérables. D'après les calculs de M. Piétri, le taux de 10 % sur la valeur brute des coupons représente une moyenne. Il permet de reprendre intégralement à l'impôt général, tous les revenus de 150.000 francs payés par environ 2.120.000 contribuables encaissant 70 % des revenus mobiliers. Il est insuffisant pour 30.000 contribuables touchant 30 % des revenus.

Une autre objection vient de ce que, pour être juste, le précompte doit s'appliquer aussi bien aux rentes sur l'état qu'aux autres valeurs mobilières, puisqu'elles sont assujetties à l'impôt général sur le revenu. Les porteurs de ces valeurs ne verront-ils pas, dans cette mesure, une rupture du contrat conclu avec l'état qui les exempte de toute retenue ? Le crédit public risque d'en souffrir et il faudrait, en tous cas, que les établissements payeurs donnent, aux parties versantes, tous les renseignements et éclaircissements utiles. Le projet Piétri permet même, par un dosage du taux de précompte, d'opérer une retenue un peu moins considérable sur les titres de rentes que sur les autres valeurs.

En outre, les sociétés non imposables à l'impôt général sur le revenu ainsi que les étrangers ne résidant pas en France, doivent être exemptés du précompte. La pro-

position Blum et le projet A. Gardey prévoyaient, pour eux, la production d'un affidavit.

Le précompte, aux dires de ses adversaires, produirait un autre effet désastreux sur les contribuables. Ceux-ci prendraient vite l'habitude de considérer l'avance faite par eux comme un forfait qui les dispense de déclarer les revenus supérieurs au taux du précompte. Il n'obligera à plus de sincérité, que la masse des contribuables qui auraient plus d'avantage à payer l'impôt général qu'à subir la retenue du précompte. Cette opinion semble cependant un peu exagérée, car les moyens de contrôle actuellement usités, resteront en vigueur. Ils seront rendus plus efficaces par la limitation du contrôle au petit nombre de contribuables que le taux du précompte laisse indemnes.

On a signalé aussi un agissement capable d'entraver, au début, le fonctionnement normal du précompte. Certains contribuables, ayant l'habitude de frauder le fisc, garderaient le précompte à leur charge, même s'il était supérieur au montant de l'impôt général, cela afin de ne pas révéler, par une déclaration, des revenus supérieurs à ceux des années antérieures. Il faudrait, pour que ce mode de contrôle joue bien dès le début, proclamer une amnistie ou une courte prescription des droits dûs.

Quant à l'efficacité du procédé pour combattre la fraude, elle n'est pas aussi complète qu'on pourrait le penser. Certains contribuables peuvent disperser leurs coupons entre les mains de personnes non passibles de l'impôt général et récupérer, par ces mêmes personnes, les

sommes versées à titre de précompte. Le procédé ne va certes pas sans risques ; risque pour la personne qui touche les coupons de se voir imposer à l'impôt général, pour celle qui fait encaisser, risques que comporte le transfert de ses droits. Sans compter que la rémunération qu'elle devra donner à l'intermédiaire qui touche les coupons pour elle, doit rester inférieure au montant de l'impôt pour que la fraude comporte quelque avantage. Cependant, toutes ces difficultés ne semblent pas suffisantes pour arrêter le contribuable décidé à échapper à l'impôt.

L'état devra se prémunir non seulement des risques de fraude provenant du contribuable, mais encore du fait des établissements faisant profession de payer des coupons. Les bons de précompte constituant de véritables titres à valoir sur le Trésor, il est indispensable de n'en confier la délivrance qu'à des établissements offrant toutes garanties. C'est pourquoi toute personne faisant profession de payer des coupons ou dont la profession comporte, à titre accessoire, le paiement des revenus de valeurs mobilières, devra se munir d'une autorisation du Ministre des finances.

De plus, malgré la simplicité apparente, le procédé du précompte entraînerait, pour l'Administration, un supplément de travail au moins aussi considérable que pour les systèmes précédemment envisagés ; il lui faudra délivrer, classer, pointer, annuler des reçus. Sans compter le danger qu'il y a à mettre entre les mains du trésor, des sommes qu'il risque de considérer comme définitivement

acquises, alors qu'il lui faudra les rembourser au bout d'un certain temps. Le précompte deviendrait ainsi, un artifice budgétaire plus encore qu'un procédé de contrôle.

Après avoir figuré dans tous les derniers projets et propositions de loi, avoir été longuement discuté à la Chambre, le système de précompte a été abandonné au profit du dernier procédé qui nous reste à envisager : la carte d'identité fiscale.

SECTION V

La carte d'identité fiscale.

La carte d'identité fiscale est le dernier procédé imaginé pour contrôler les revenus mobiliers. Elle a fait l'objet d'une proposition de loi déposée en juin dernier, par M. Guernut et 239 de ses collègues, mais qui, en réalité, est l'œuvre du Syndicat des membres de l'Administration des contributions directes. Examinons en détail ce projet.

Chaque année du 1^{er} janvier au 15 février, le recensement des contribuables et de leurs ressources s'effectuera par 3 déclarations :

1° Le propriétaire ou l'usufruitier adressera au contrôleur des contributions directes, avant le 15 janvier, la liste des propriétés louées par lui et situées dans le ressort de la division de cet agent. Il devra désigner les locaux loués, le numéro de la carte d'identité de chaque locataire, les noms des locataires dans l'ordre topographi-

que, le montant des loyers et des charges touchés dans le cours de l'année précédente.

2° Le chef de foyer présentera la liste des personnes qui résident sous son toit (parents, sous-locataires, locataires en meublé), ainsi que le numéro de leur carte d'identité fiscale. Cette liste pourrait figurer sur la première page de la déclaration des revenus.

3° Chaque contribuable devra déclarer les noms, prénoms, profession, etc... numéro des cartes en cours de toutes les personnes à sa charge. Il fournira, en même temps, le décompte par catégories de revenus de ses revenus personnels, des revenus desdites personnes et des charges qui les grèvent.

Ce recensement devra être clos le 15 février ; il comportera l'indication des numéros des cartes d'identité de l'année précédente, pour pouvoir relier d'une année à l'autre les renseignements fournis sur chaque contribuable.

La troisième série de déclarations ne donnera pas lieu à l'accusé de réception actuel, mais à l'envoi d'une carte d'identité fiscale qui sera valable du 1^{er} avril de l'année d'imposition au 31 mars de l'année suivante. Cette carte contiendra les nom, prénoms, ou raison sociale du contribuable et son adresse. Elle portera un numéro pour l'année ainsi que le numéro de la carte de l'année écoulée, afin de relier d'une année à l'autre, les renseignements recueillis sur chaque contribuable ; les cartes ne seront remises qu'au contribuable qui aura acquitté tous les impôts dûs pour l'exercice écoulé.

Aucun établissement de crédit ne pourra effectuer de paiement sans exiger la production de la carte d'identité fiscale et sans annoter de son numéro, les mentions de ses registres qui relatent le paiement. Si le contribuable a un compte en banque, il lui suffira de produire sa carte une fois par an et l'annotation vaudra pour toutes les opérations faites dans le courant de l'année.

Chaque année, en avril, les banques enverront au contrôleur du siège de chacun de leurs établissements, la liste nominative annotée du numéro de leur carte, de tous les clients ayant un compte en banque, et la liste chronologique, avec la même annotation, de tous les clients ayant effectué des opérations hors compte. Tous ces renseignements seront centralisés dans un service départemental.

Voici comment jouerait le procédé de contrôle. Si un individu est suspecté de déclarer incomplètement son revenu, le contrôleur fera parvenir au service central le numéro de sa carte d'identité ; des recherches seront organisées dans tous les établissements où l'individu a fait des opérations et qui sont désormais connus de l'Administration. Les revenus mobiliers qu'il a touchés pourront être ainsi évalués d'une manière certaine par l'Administration. C'est ce que les auteurs du projet appellent la vérification par sondage. Les vérificateurs n'auront pas toujours sous les yeux, comme avec le bordereau de coupons, le dénombrement des revenus du contribuable, mais le jour où ils voudront les vérifier, le mécanisme, assez compliqué

du reste, entrera en action. Au dire des partisans de ce système, il suffira que la vérification soit susceptible de pouvoir se faire pour que la fraude devienne beaucoup plus rare.

Mais les auteurs du projet ont donné à la carte d'identité fiscale, une importance beaucoup plus grande encore en généralisant son emploi. Si l'on se bornait à l'utiliser pour le paiement des coupons, seul l'impôt général sur le revenu serait contrôlé. Il n'en serait pas de même pour l'impôt successoral, car les héritiers peuvent toujours alléguer que les valeurs dont le défunt a touché les revenus l'année avant sa mort, ont été vendues. Pour combattre cette fraude il suffirait d'édicter qu'aucune opération de banque ou de bourse, quelle qu'elle soit : ouverture de compte de dépôt, vente de valeurs mobilières, souscription de titres, ne puisse s'effectuer sans la production de la carte d'identité et la mention de son numéro.

Elle pourrait encore avoir une grande utilité, non seulement pour les valeurs mobilières, mais pour toutes les catégories de matière imposable : c'est ainsi que le numéro de la carte pourrait être mentionné pour la perception de revenus immobiliers, rentes viagères, salaires, traitements, etc... Les services de recherches fiscales pourraient être généralisés et comprendre des membres de toutes les Administrations fiscales.

La carte d'identité pourrait encore, d'après ce projet, déborder le cadre uniquement fiscal et être utilisée dans toutes les branches de l'activité de l'individu. C'est

ainsi qu'elle pourrait tenir lieu de carte d'électeur, de carte d'assurances sociales, de carte d'identité nationale, de passeport. Les établissements bancaires pourraient adopter comme numérotage de leurs comptes et dossiers, celui de la carte fiscale, les contribuables non assujettis à l'impôt sur le revenu y trouveraient l'attestation de leur non-imposition dans le cas où, actuellement, un certificat est exigible. Elle faciliterait les recherches en cas de perte ou de vol de titres ou de coupons, enfin cette carte, si l'on simplifiait un peu la taxation des revenus, pourrait tenir lieu de rôle et faciliter la perception de l'impôt.

Ainsi comprise, la carte d'identité fiscale serait la source d'importantes simplifications et d'avantages de tous ordres. Elle n'étendrait pas le champ des investigations du fisc, mais leur donnerait un caractère plus pratique et plus rationnel. Sa perte ou son vol entraînerait moins d'inconvénients que la perte ou le vol du carnet de coupons, car il serait facile de s'en faire délivrer une autre et de faire opposition à ce que la carte perdue puisse être utilisée par quelqu'un d'autre.

Les auteurs du projet prévoyaient, avec l'emploi de la carte d'identité fiscale : « le rendement de la fiscalité par un moyen de contrôle efficace, assez souple pour ne pas être vexatoire, qui simplifie et accélère le fonctionnement de certains rouages administratifs et constitue un appréciable progrès dans le sens de l'égalité devant l'impôt ». D'une manière générale, cet enthousiasme n'a pas été partagé et de nombreuses critiques ont mis en lumière

les inconvénients de ce procédé. Nous trouvons les principales dans un article de M. Polti, paru en octobre 1933 dans la revue politique et parlementaire. Les auteurs du projet en avaient eux-mêmes trouvé 9, encore n'ont-ils envisagé que les inconvénients d'ordre général.

C'est, tout d'abord, l'évidence de l'inquisition que le contribuable n'aime pas sentir peser sur lui et à laquelle il sera perpétuellement en butte avec la carte d'identité fiscale. C'est ensuite, comme avec tout autre procédé de contrôle, l'évasion des capitaux contre laquelle l'interdiction et la surveillance internationale sont prévues. A l'intérieur du pays les capitaux seront, soit thésaurisés, soit employés à des opérations de spéculation défavorables à l'économie nationale.

Quant aux inconvénients d'ordre technique, que les auteurs du projet ont passé sous silence, ils sont considérables et atteignent les banques, les contribuables et l'Administration.

Les banques voient leurs obligations s'accroître du fait qu'elles doivent fournir la liste chronologique des clients, ayant effectué des opérations hors compte — disposition inapplicable en raison du nombre et de la complexité de ces opérations. Ce serait pour elles un surcroît de travail et de responsabilité en raison des risques d'erreurs ou d'omissions qu'elles seraient exposées à commettre.

Les contribuables ne sont pas mieux traités par ce projet : on exige d'eux trois déclarations différentes, sou-

vent même davantage car celui qui a loué plusieurs maisons dans des endroits différents devra faire autant de déclarations du premier chef qu'il a d'immeubles loués. Les déclarations qu'on l'oblige à faire pour le compte des autres augmentent sa responsabilité et ont l'apparence d'une véritable délation. Ce procédé est peu élégant.

Le supplément de travail imposé à l'Administration est également considérable : il lui faudra envoyer, classer, 10 millions de cartes pour 2 millions seulement de contribuables assujettis à l'impôt général sur le revenu et renouveler ce travail tous les ans. La réalisation pratique de ce procédé semble bien problématique et nécessitera certainement un accroissement du nombre des fonctionnaires.

Quel a été le sort de ce projet au cours de la dernière législature? Le précompte et la carte d'identité fiscale ont eu tour à tour la faveur des différents projets gouvernementaux qui se sont succédés dans le courant de 1933. Le précompte semble avoir, au début, la préférence et a même été voté par la Chambre en octobre. Le projet A. Gardey déposé en novembre 1933 prévoit l'institution d'un précompte facultatif allant de pair avec la carte d'identité fiscale. Au cours de la discussion de cette loi, Jean Castagnez reprend un amendement déjà déposé par lui en octobre et favorable à la carte d'identité fiscale, tandis qu'un amendement Bonnevey propose le bordereau de coupons. Le projet Bonnet-Marchandeaup, déposé au début de décembre se rallie au bordereau de coupons mais

la Commission des finances devenue favorable à la carte d'identité fiscale arrive très vite à faire adopter son opinion par le Gouvernement. Les opinions les plus diverses s'affrontent au cours de la discussion de cette loi, les uns tenant encore au précompte, les autres préférant, avec Bonnevey, le bordereau de coupons. Pour finir la carte d'identité fiscale est adoptée pour la Chambre après quelques amendements dont l'un a pour objet de donner à la carte un caractère permanent et non annuel ce qui simplifie les choses. Le Sénat a adopté presque sans discussion la loi votée par la Chambre et le 24 décembre 1933 la loi créant la carte d'identité fiscale est promulguée.

Aux termes de son article 1^{er} : « Toute personne ayant pour profession de payer des intérêts, dividendes, etc..., devra exiger une justification d'identité par une carte délivrée par l'Administration des Contributions directes.

Lesdits établissements devront faire parvenir tous les ans à l'Administration les numéros des clients ayant encaissé des revenus soit qu'ils aient un compte en banque, soit hors-compte, et, dans ce cas, les opérations devront être datées.

Les coupons sont réputés propriété de celui qui les touche mais il est prévu qu'ils pourront être touchés par procuration.

Nous pouvons penser que cette mesure subira le même sort que toutes celles qui ont été adoptées jusqu'à ce jour et ne restera pas longtemps en application. La

gêne occasionnée aux particuliers, aux banques, à l'Administration est trop considérable. De plus, le procédé manque d'élégance. Il fait trop sentir au contribuable l'inquisition qui pèse sur lui et risque de lui donner l'impression, surtout dans la forme extrême que lui a donnée le Syndicat des membres de l'Administration des Contributions Directes et ainsi que l'a dit M. Polti « d'être un numéro d'ordre qui travaille pour payer l'impôt ».

SECTION VI

Les ententes internationales.

L'étude des moyens de contrôle usités en France nous a permis de voir qu'ils sont tous insuffisants pour enrayer définitivement l'évasion fiscale. Tant que les capitaux français peuvent fuir à l'étranger, tant que les revenus peuvent y être touchés sans subir de retenue, ou simplement en laissant à leur bénéficiaire la faculté de conserver l'anonymat, toutes les mesures nationales restent sans effet. Les détenteurs de valeurs mobilières, les plus importants surtout, placent leurs capitaux dans des banques étrangères, y perçoivent leurs revenus sans que, ni le bordereau de coupons, ni le précompte, ni la carte d'identité fiscale ne vienne les dépister. Les banques étrangères se prêtent du reste de fort bonne grâce à ces combinaisons, génératrices pour elles de gros profits.

Pour pallier à ces inconvénients, seules des ententes

internationales peuvent être efficaces. Depuis longtemps déjà il en existe, mais, malgré l'activité de la Société des Nations au cours de ces dernières années, elles ne sont ni très nombreuses ni très effectives.

La première convention remonte au 23 août 1843; elle fut conclue entre le Directeur de l'enregistrement et des domaines du département du Nord pour la France et l'Inspecteur général de l'enregistrement, des domaines et des forêts de Bruxelles pour la Belgique. Cette convention prévoyait :

Qu'il y aura entre les receveurs de l'enregistrement et des domaines échange de tous les documents et renseignements pouvant aider à la perception complète et régulière des droits établis par les lois qui régissent les deux pays.

L'article 2 énumère les documents et renseignements dont l'échange officieux se voit régularisé — énonciation non limitative du reste.

L'article 3 prévoit l'envoi réciproque du sommier de la contribution foncière, ainsi que les mutations effectuées au cours des années suivantes.

La validité de cette convention a été contestée, l'acquiescement ayant été donné par des fonctionnaires qui, malgré leur rang élevé n'auraient pas le droit d'engager l'Etat. Telle qu'elle est, elle a toujours été appliquée. Cependant, elle ne doit que très peu retenir notre attention car, à l'époque où elle a été faite, les valeurs mobi-

lières étaient encore presque inexistantes et elle avait surtout en vue d'atteindre la propriété immobilière.

D'autre part, l'égalité n'existait pas entre la France et la Belgique, la première prévoyant des mesures de contrôle en ce qui concerne les banques et les coffres-forts, la seconde n'admettant pas le droit de communication; par conséquent les capitaux français en Belgique n'avaient rien à craindre des administrations belge et française.

Vers 1906, une mission française fut chargée de demander au gouvernement belge s'il ne consentirait pas à prendre des mesures dans ce sens — il était question, à cette époque, d'instituer l'impôt sur le revenu et on prévoyait que l'évasion fiscale en serait accrue. Le Ministre des Finances belge répondit que cela était impossible et, l'année suivante, la même fin de non recevoir fut signifiée à nos délégués. Au dire des Belges, la convention de 1843 avait un caractère purement administratif « les dépositaires de fonds, les banquiers, les agents de change, ne doivent pas faire connaître l'importance et la provenance des dépôts faits par les Belges. » Par voie de conséquence et en vertu de l'article 128 de la Constitution, il doit en être de même pour les étrangers aussi bien pour les dépôts que pour un impôt sur le revenu établi dans un pays dont ils seraient originaires. Cet article 128 sur lequel s'appuyait le Ministre des Finances stipule que « tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens sauf les exceptions établies par la

loi ». Cette interprétation donnée par la Belgique à la Convention réduit à presque rien ses effets.

A cette même époque la France essaya de signer une convention avec la Suisse, mais elle se vit opposer l'article 3 de la Convention fédérale qui reconnaît à chaque canton son indépendance en matière d'impôts. Il aurait fallu négocier avec chaque canton isolément et, de plus, la Suisse semblait tenir à son isolement fiscal. Elle s'est toujours opposée à toute convention et reste la terre élie des capitaux qui s'évadent. Les bénéfices réalisés de ce fait par les banques suisses sont une des causes principales de cette attitude.

Le 15 novembre 1907 fut conclu un accord franco-anglais dont le but principal était d'empêcher la fraude en matière successorale. Par cette convention, l'Angleterre s'engageait à fournir, pour toute personne décédée dont le domicile est en France, un extrait de l'affidavit contenant les noms, prénoms, date et lieu de décès du de cujus, les renseignements touchant sa succession et la consistance de l'hérédité en valeurs mobilières à partir de 100 livres sterling. La France s'engageait de même à partir de 2.250 francs.

La convention franco-anglaise avait le tort de ne porter que sur les droits de succession ce qui réduisit son importance d'autant plus que, les testaments étant publiés en Angleterre, les renseignements fournis officiellement par la Convention pouvaient être donnés, auparavant, d'une manière officieuse. Il est vrai que l'inexistence

du Droit de communication en Angleterre était un obstacle à un échange plus complet de documents.

Au-dessus de son utilité pratique la Convention de 1907 a eu une utilité psychologique incontestable. Elle a montré dans les deux pays le désir de réprimer l'évasion fiscale et a servi d'exemple aux conventions qui devaient être conclues par la suite.

La guerre a ralenti pendant quelques années les ententes internationales. Mais, celle-ci finie, elles ont pris un nouvel essor.

La première convention postérieure à la guerre fut conclue à Paris le 5 juillet 1922 entre la France et la Commission de gouvernement du Bassin de la Sarre. L'article 4 de cette convention stipule que : « les décès en Sarre de personnes domiciliées en France seront portés à la connaissance de l'Administration française et réciproquement. Les avis envoyés périodiquement contiendront l'indication de l'état civil du défunt, la date et le lieu du décès, le lieu du domicile ainsi que la désignation des héritiers connus. »

Le problème de l'évasion fiscale a été résolu d'une manière très complète par une convention signée à Paris le 28 juin 1925 entre la France et la Principauté de Monaco; cette Convention a été ratifiée le 9 octobre et promulguée le 20. Le Traité du 17 juillet 1918 en contenait le principe, car il stipulait : « qu'il est d'un intérêt urgent que soient prises d'un commun accord les dispositions nécessaires pour faire obstacle aux fraudes et en

permettre la répression. » Cette convention entraîne, en quelque sorte, une assimilation de la Principauté au régime fiscal français.

L'article 1^{er} constate l'engagement du gouvernement monégasque à prendre toutes les mesures utiles pour assurer en ce qui concerne les personnes de nationalité non monégasque, le contrôle : du contenu des coffres-forts loués et des plis cachetés ou cassettes fermées et déposées dans des établissements de crédit, des titres, sommes ou valeurs existant au crédit des titulaires de comptes ouverts dans les mêmes établissements. Le Gouvernement prendra les mesures nécessaires pour renseigner l'Administration française sur le nombre de coupons touchés par des étrangers à la Principauté et provenant de titres de sociétés, villes, etc..., ayant leur siège social hors de France.

L'article 2 vient « faciliter à l'Administration française le contrôle des déclarations souscrites en matière d'impôts par des personnes de nationalité autre que monégasque, domiciliées ou ayant leur résidence habituelle en France et propriétaires ou usufruitières d'immeubles, situés sur le territoire de la Principauté, ou y exploitant un commerce ou une industrie, ou encore y exerçant un emploi ou une fonction rétribuée. »

L'article 3 prescrit l'échange entre les services de l'enregistrement monégasque et français des extraits d'enregistrements de tous actes et déclarations de mutations de propriétés ou usufruits.

L'article 4 prévoit que seront communiqués à l'enregistrement français :

Les extraits d'enregistrements d'actes ou déclarations indicatifs de décès survenus dans la Principauté si le défunt est français, a son domicile ou sa résidence en France, ou y possède meubles ou immeubles.

Les documents et renseignements que les établissements de Banque, de change ou de crédit feront parvenir par application de l'article 1^{er}.

Nous avons donné de cette Convention, une étude un peu détaillée, pour montrer à quel point elle est complète et rend désormais impossible l'évasion fiscale entre les deux pays.

Enfin, une dernière convention signée entre la France et l'Italie le 18 juin 1930 a été ratifiée seulement le 15 décembre 1933 par le Parlement français. La première partie de cette convention traite des moyens employés pour éviter la double imposition, la deuxième partie, sous le nom d'assistance administrative, concerne l'évasion fiscale. Aux termes de l'article 16 de cette convention, les Etats contractants s'engagent, sous réserve de réciprocité, à échanger les renseignements d'ordre fiscal que l'Administration de l'un des Etats détient ou peut obtenir et qui seraient utiles à l'Administration de l'autre Etat.

L'article 17 énumère les revenus dont l'un des Etats doit communiquer d'office les bases d'imposition à l'autre Etat, si le bénéficiaire desdits revenus est domicilié dans

ce dernier Etat et, comme tel, y est passible de l'impôt personnel.

L'article 18 envisage des demandes d'information visant des cas concrets mais sous la réserve du secret des opérations bancaires et des informations que la législation fiscale de l'un des Etats ne permet pas d'obtenir. De plus, l'Etat requis de donner des renseignements pourra alléguer des raisons d'ordre public et d'intérêt général.

Enfin l'article 19 envisage l'assistance dans le recouvrement des impôts.

Il faut citer encore une convention conclue entre la France et la Belgique le 16 mai 1931, qui édicte des règles en matière d'impôts réels, d'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et prévoit, dans son article 16 l'assistance administrative.

La S.D.N., depuis sa création s'est toujours intéressée aux questions fiscales. Dans tous ses travaux, le problème de l'évasion fiscale est lié à celui de la double imposition et le Comité financier fut saisi de ces deux questions à la suite des conférences de Gênes et de Bruxelles. En juin 1922, ce Comité proposa d'avoir recours à des techniciens pour étudier ces deux problèmes. En accord avec cette proposition, le secrétaire général de la S.D.N., en octobre 1922, demanda à plusieurs Etats européens de désigner un fonctionnaire technicien pour faire partie d'un Comité technique. La Belgique, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suisse, la Tchécoslovaquie et la France répondirent

à cet appel et nommèrent chacun un fonctionnaire. Cinq sessions de courte durée ont eu lieu au cours des années 1923-24 et 25, à la fin de chaque session un rapport était rédigé et le 7 février 1925 les experts présentèrent le texte des résolutions, sur lequel l'accord était fait, précédé d'un rapport très documenté sur la question.

La troisième partie de ce rapport traite de l'évasion fiscale que les techniciens différencient nettement de l'exportation des capitaux. Cette différenciation effectuée, le rapport s'occupe de l'évasion dans l'assiette de l'impôt et de l'évasion dans son recouvrement. Pour étudier le jeu de la double imposition et de l'évasion fiscale, il considère deux pays imaginaires et propose comme remède l'échange de renseignements, tant en ce qui concerne l'impôt sur le revenu que les droits de successions. Certaines pratiques frauduleuses telles que les comptes-joints y sont envisagées bien que les auteurs du rapport déclarent vouloir rester sur un terrain général. Pour l'échange de renseignements, quoiqu'il faille souhaiter qu'il soit aussi complet que possible il faudra tenir compte de l'inviolabilité du secret des banques et éviter toute indiscrétion. De plus les conventions, pour être efficaces, doivent être générales, c'est-à-dire englober le plus d'Etats et porter sur le plus grand nombre possible de documents, sans toutefois outrepasser les pouvoirs d'investigation que possède chez lui chaque Etat. L'évasion dans le recouvrement retient moins longtemps le Comité bien qu'il juge sa répression également nécessaire.

Les membres du Comité technique recommandaient au Comité financier la réunion d'une nouvelle conférence sur des bases plus larges.

Un deuxième comité de techniciens se réunit à Genève du 17 au 22 mai 1926 comprenant, en plus de l'autre, des experts allemands, argentins, japonais, polonais, vénézuéliens et un directeur du département des colonies à La Haye. Les résolutions prises en 1925 furent approuvées à l'unanimité et les experts se séparèrent en trois sous-comités chargés de traiter la double imposition, l'assistance judiciaire, l'évasion fiscale et l'assistance administrative. Ces sous-comités ont rédigé des avants-projets de conventions.

Après s'être adjoint un expert américain le Comité a tenu une première session du 5 au 12 janvier 1927 et une seconde en avril de la même année. Un rapport présenté par les experts à la suite de ces sessions contient, outre deux avant-projets de conventions relatifs à la double imposition, deux avants-projets relatifs à l'évasion fiscale. Le Comité suggère qu'il soit créé, dans le cadre de l'organisation de la S.D.N. un comité de caractère permanent pour les questions relatives aux impôts. Les travaux de ce Comité permanent pourraient donner lieu à une série de publications telles que :

1° Le recueil annuel des conventions concernant les doubles impositions et l'assistance administrative et judiciaire;

2° Un memorandum sur les systèmes fiscaux existants ;

3° Un rapport annuel.

A la suite d'une résolution du Conseil de la S.D.N. du 17 juin 1927, un Comité d'experts gouvernementaux se réunit le 22 octobre 1928; il comprenait vingt-sept nations. Il approuva les travaux du Comité d'experts techniques et reprit les conventions élaborées par lui avec quelques modifications de détail. Malgré son désir de voir ces conventions devenir aussi générales que possible, le Comité ne donna pour modèle-type que des conventions bilatérales dont la réalisation semble plus facile dans l'état actuel des choses.

Conformément au vœu formulé par le Comité d'experts techniques, un comité fiscal, nouvel organisme permanent a été créé par le Conseil de la S.D.N. et s'est réuni pour la première fois en octobre 1929. Depuis lors, ses réunions ont eu lieu d'une façon régulière, la 4^e datant du 26 juin 1933. La question de l'évasion fiscale reste à son ordre du jour mais il semble plutôt avoir concentré ses travaux sur la double imposition, ces deux questions étant toujours considérées par lui comme connexes.

Malgré l'activité des organismes spécialisés de la S.D.N., bien peu de conventions ont été conclues et les capitaux français continuent à trouver à l'étranger un refuge contre la fiscalité.

Sur le terrain international, les progrès sont lents car la souveraineté de chaque état est un obstacle difficile à franchir et nous sommes encore bien éloignés de « l'internationale fiscale » désirée.

APPENDICE

L'exportation des capitaux.

Une des conséquences communes à toutes les mesures de contrôle des revenus mobiliers établies en France est l'évasion des capitaux, leur placement à l'étranger. Sans doute le facteur fiscal n'est-il pas le seul à déterminer cette exportation, des facteurs économiques et politiques y jouent également un grand rôle, mais son importance n'en est pas moins considérable. Des taux exagérés d'impôt la déterminent : c'est ainsi que la loi de 1901 créant des droits successoraux élevés, que le simple projet de loi instituant l'impôt sur le revenu ont occasionné la fuite d'une grande partie des capitaux nationaux. Les dépôts dans les banques françaises ont diminué au profit de ceux des banques étrangères, spécialement des banques suisses qui faisaient en France une active propagande. Les Pouvoirs publics ont, surtout pendant et après la guerre, cherché à enrayer cette évasion néfaste à notre économie nationale et au crédit public.

Le Gouvernement procède d'abord, par voie de circulaires aux banques les 1^{er} juillet 1915, octobre 1916, 31 juillet 1917, leur recommandant de ne pas se prêter à l'exportation des capitaux et de subordonner toutes leurs opérations de change à l'intérêt national.

Des mesures législatives vinrent renforcer ces circulaires, ce sont les lois du 31 mai 1916 dont le but est de protéger le marché français contre l'envahissement des valeurs mobilières étrangères. Aux termes de cette loi étaient prohibées : « l'émission, l'exposition, la mise en vente, l'introduction sur le marché en France de tous emprunts des gouvernements étrangers, d'obligations ou de titres de villes, de coopératives ou sociétés étrangères. » La loi du 1^{er} août 1917 qui institue le répertoire des opérations de change, répertoire devant donner, d'après les auteurs de la loi « un aperçu de l'importance des capitaux français qui peuvent être exportés ». Enfin la loi la plus importante en la matière est celle du 3 avril 1918; sans entrer dans le détail de cette loi signalons que le but de ses auteurs est d'enrayer l'émigration des capitaux quand celle-ci aboutit, d'une part à une spéculation sur le change, spéculation qui présente des inconvénients multiples et n'offre en compensation des bénéfices que pour les intermédiaires, et les particuliers (et à certaines heures ces bénéfices peuvent être interdits dans l'intérêt du bien général), quand elle aboutit, d'autre part, à l'exportation des capitaux, soit pour en constituer des dépôts ou acheter des biens et des titres, mettant les capitaux ainsi investis à

l'abri d'impôts, de mesures fiscales ou de tout autre évènement redouté, soit pour acheter des marchandises afin de les stocker, et réaliser par cette spéculation une plus-value qui n'a rien de commercial. Le système de la loi de 1913 est basé sur le répertoire des agents de change et prohibe non seulement l'exportation des capitaux mais l'importation des titres et valeurs mobilières.

Cette loi votée pour trois mois a été prorogée successivement d'année en année jusqu'en 1928. Elle a été renforcée le 22 mars 1924 et la loi nouvelle, dans son article 54, vise d'une manière plus directe l'exportation ayant pour cause le désir d'échapper à l'impôt. Elle prévoit des sanctions contre le contribuable « assujetti à l'impôt général sur le revenu qui, encaissant directement ou indirectement des revenus à l'étranger, aura volontairement soit omis de faire sa déclaration, soit omis d'y inscrire la mention spéciale exigée par le paragraphe 4 de l'article 16 de la loi du 15 juillet 1914, complété par l'article 65 de la présente loi, soit dissimulé une partie des revenus susvisés ». Des peines analogues sont prévues contre « quiconque en vue de faire échapper à l'impôt tout ou partie de la fortune d'autrui, s'entremet, soit en favorisant les dépôts de titres à l'étranger, soit en y encaissant ou y faisant encaisser, en y négociant ou y faisant négocier des coupons, soit en émettant ou encaissant des chèques ou tous autres instruments créés pour le paiement des dividendes, intérêts arrérages, ou produits quelconques des valeurs mobilières ». Les autres dispositions de cette loi intéressent l'exportation des capitaux

d'une manière générale sans faire intervenir l'évasion fiscale.

Le dernier texte en cette matière est la loi de finances du 13 juillet 1925 dont les articles 52 à 56 traitent de l'évasion fiscale et des mesures destinées à combattre la fraude. Cette loi prescrit « qu'à partir du 1^{er} janvier 1926, toutes personnes de nationalité française domiciliées ou résidant habituellement en France, conservant à l'étranger des biens mobiliers ou y possédant des biens immobiliers, devront fournir dans les deux premiers mois de chaque année au contrôleur des contributions directes une déclaration détaillée décrivant la nature, la valeur de ces biens et le revenu y attaché. Cette déclaration sera obligatoire, que le contribuable soit ou non assujetti à l'impôt sur le revenu ». La même loi institue le serment fiscal, supprime la saisine pour les avoirs à l'étranger, et proclame qu'aucun supplément de droits ne pourra être appliqué aux personnes qui auront déclaré, dans les déclarations à venir dans les deux premiers mois de 1926, les insuffisances, omissions ou dissimulation antérieure au 1^{er} janvier 1926.

La loi du 3 avril 1918 a été abolie en 1928 au moment de la stabilisation de notre devise nationale. Les derniers temps qui précédèrent la loi de stabilisation virent s'effectuer le rapatriement de la grande majorité des capitaux investis à l'étranger; ce que les multiples prohibitions n'avaient pu réaliser, le retour à la confiance l'a obtenu aussitôt. La liberté de l'exportation semble bien préférable à son interdiction car cette exportation lors-

qu'elle se produit normalement selon le jeu des lois économiques naturelles, ne peut être un mal pour le pays. Elle le devient seulement lorsqu'elle est conditionnée soit par des inquiétudes politiques ou financières, soit par une fiscalité abusive à laquelle on veut échapper. Dans ce cas, le remède n'est pas d'interdire l'exportation mais de remédier à sa cause par le rétablissement de la confiance ou par le retour à de meilleures pratiques fiscales.

CONCLUSION

Toutes les mesures de contrôle, en raison de l'insuffisance des ententes internationales, ne parviennent pas à supprimer complètement la fraude tout en étant, pour le contribuable, gênantes et vexatoires. Les inconvénients qu'elles suscitent sont-ils cependant suffisants pour laisser les valeurs mobilières échapper à l'impôt sans être inquiétées?

Dans son principe, l'impôt sur les valeurs mobilières est juste et équitable;; il atteint la fortune acquise, n'a pas d'incidence qui le fasse dévier. Il en est de même pour l'impôt sur le revenu net, global, à tarif progressif, avec abattement à la base et déduction pour charges de famille, qui est le seul à rendre équivalent le sacrifice fiscal de chacun. Mais la fraude librement pratiquée fait perdre à ces impôts le caractère de justice qu'ils ont en théorie. Elle indignes et décourage le « bon contribuable » qui paie intégralement ses impôts, souvent sans doute parce que la nature de ses revenus ne lui permet pas d'y échapper. Mais, exception faite de ceux à qui il est impossible de la

pratiquer, elle ne suscite chez le contribuable français aucune réprobation. Nous pourrions trouver la raison d'être de cet état d'esprit, dans une phrase d'un des cours professés par Luini Einardi à l'Académie internationale de La Haye :

« Au fond de la conscience populaire de chaque pays, le délit fiscal est assimilé plus ou moins complètement aux autres délits commis, il marque l'infâmie du coupable ou bien l'absout de toute culpabilité morale suivant qu'on a la vive conviction que le système de distribution des impôts en vigueur dans ce pays est équitable ou non, que l'Administration financière est équitablement inflexible avec qui que ce soit ou bien corrompue et disposée à des favoritismes de classes ou de personnes, que ses méthodes de constatation de la matière imposable sont efficaces ou imparfaites. »

Tout le monde s'accorde à trouver que le régime fiscal français a besoin d'être réformé. La plupart des lois financières ont été votées au fur et à mesure des nécessités de la guerre et des années qui ont suivi. Aucune idée d'ensemble n'a présidé à leur confection, elles sont beaucoup trop complexes, la multiplicité des taxes est beaucoup trop considérable, les taux, sans cesse accrus, beaucoup trop élevés. Les charges fiscales sont d'autant plus lourdes qu'elles sont mal réparties, « il y a des catégories sociales surtaxées comme les porteurs de valeurs mobilières; il y en a certaines favorisées comme les professions libérales et les agriculteurs, il y en a enfin d'autres qui paient beau-

coup mais qui peuvent se débarrasser en fait de leur dette fiscale : ce sont les commerçants et les industriels. » Les textes fiscaux, dispersés, sont difficiles à connaître; sans doute une codification a-t-elle eu lieu en 1926, mais elle est incomplète, car elle ne comprend que les textes législatifs, et mal faite, car on s'est contenté de les mettre bout à bout sans essayer d'en faire une synthèse et une organisation d'ensemble; il serait, utile de la refaire. Les exceptions aux lois fiscales sont beaucoup trop nombreuses. L'impôt pour être juste doit être universel et général, ne comporter ni privilèges ni exceptions. Nous avons vu que certains revenus échappant à l'impôt général rendent le contrôle des déclarations très difficile. Si l'on consulte les textes relatifs à l'impôt cédulaire sur le revenu des valeurs mobilières, on constate qu'il existe quinze catégories de sociétés privilégiées (sociétés en nom collectif, à responsabilité limitée, associations syndicales, habitations à bon marché, etc.), et que la plupart de ces exonérations sont absolument incohérentes. Elles autorisent la fraude, chacun essayant de se ranger dans la catégorie privilégiée. On peut relever encore contre les lois fiscales leur instabilité qui va à l'encontre d'une autre règle formulée par A. Smith qui est celle de la certitude, et le détournement de leur objet car souvent ces lois, surtout par les exceptions qu'elles édictent, se proposent pour but la réformation des institutions politiques et sociales. Quant aux méthodes de constatation de la matière imposable nous avons vu combien elles sont imparfaites.

Un mouvement très net dans le Parlement et dans la presse se fait sentir actuellement en faveur d'une refonte de nos lois fiscales. Celles-ci écrasent les entreprises industrielles et commerciales et une minorité de contribuables qui paient la presque totalité de l'impôt sur le revenu. Mais si la mauvaise économie de l'impôt explique la fraude elle ne doit pas l'excuser complètement. Celle-ci reste toujours créatrice d'injustice ou aggravatrice de celle qui existe déjà et les Pouvoirs publics se doivent de la réprimer. Cette répression ne doit pas se limiter aux valeurs mobilières mais à toutes les catégories de revenus : les traitements et salaires devraient rapporter à l'impôt deux fois plus qu'ils ne le font, les professions libérales sont très insuffisantes, l'agriculture presque inexistante.

La fraude, si elle existe pour toutes les catégories de revenus, est pratiquée dans toute l'échelle sociale, même par ceux qui seraient chargés de la réprimer. Rappelons ici l'affaire de la Banque de Bâle découverte en 1932. Cette banque possédant en France une succursale dont l'existence n'avait pas été déclarée à l'enregistrement, payait les coupons sans retenir l'impôt sur les valeurs étrangères. Elle permettait ainsi de se soustraire aux impôts cédulaire, général et successoral. Profitaient de cette fraude, outre plus d'un millier de contribuables, quatre parlementaires et deux magistrats.

Sans attendre une réforme plus complète de notre législation fiscale qui est encore loin d'être effectuée, il faut par un renforcement des mesures de contrôle, empêcher les

valeurs mobilières de se soustraire à l'impôt. Si l'on admet la personnalité de l'impôt et le système de la déclaration, il faut admettre l'inquisition fiscale. Mais les mesures prises ne doivent pas détourner les particuliers des valeurs mobilières, ni affoler l'épargne dont, plus que jamais, le commerce, l'industrie et le crédit public ont besoin. La manière employée compte pour beaucoup; les titulaires de valeurs ne doivent pas se sentir traqués et la défectuosité des procédés mis en œuvre jusqu'à ce jour vient surtout de ce que au lieu de s'inspirer des idées de justice et d'égalité fiscale, ils ne sont que des mesures de circonstances destinées à combler les déficits budgétaires.

Vu : *le Doyen,*
E. ALLIX.

Vu : *le Président de Thèse,*
Roger PICARD.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux.

ALLIX. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière*. 6^e édition, 1931.

ALLIX et LECERCLÉ. — *L'impôt sur le revenu. Traité théorique et pratique*.

— *Les impôts français*, 1926. — 2^e supplément, 1930.

GIDE et RIST. — *Histoire des doctrines économiques*. 5^e édition, 1926.

JÈZE. — *Cours de finances publiques*. 1931-32.

LEROY-BAULIEU. — *Traité de science des finances*. 1912.

NITTI. — *Principes de science des finances*. 1928.

ROSIER. — *Traité théorique et pratique de législation fiscale*. 1925.

SELIGMAN. — *Essais sur l'impôt*. 8^e édition, 1914.

STOURM. — *Systèmes généraux d'impôts*. 3^e édition, 1912.

THALLER et PERCEROU. — *Traité élémentaire de droit commercial*.

TRUCHY. — *Traité d'économie politique*. 1934.

WAHL. — *Traité de droit fiscal*. 1905.

Ouvrages spéciaux.

- ALLARD. — *Comment on fraude le fisc.* Paris, 1929.
- BOCQUET. — *L'impôt sur le revenu cédulaire et général.* 4^e édition, 1933.
- BOKANOWSKI et LASKINE. — *Commentaire pratique de la nouvelle loi de finances du 13 juillet 1925.*
- BONNEFOY. — *Pourquoi les Français ne veulent plus de la législation fiscale d'aujourd'hui.*
- CAILLAUX. — *L'impôt sur le revenu.* 1910.
— *Les impôts en France.* 1911.
- CAVALIER. — *La révolte des contribuables.*
- GUILMART. — *L'évasion fiscale.* 1908.
- LABADIE. — *Si j'étais ministre des Finances.* 1922.
- DE LASTEYRIE. — *L'évasion fiscale et le mouvement des capitaux. Intérêts économiques et rapports internationaux.* 1915.
- LESCŒUR. — *Comment on fraude le fisc.* 1909.
— *Les coffres-forts et le fisc.* 1911.
- MARTELIN. — *De la réforme fiscale par la déclaration des revenus mobiliers non imposés.* 1909.
- NEYMARCK. — *Les valeurs mobilières en France.* 1888.
- PIETRI. — *Justice et injustice fiscale.* 1933.
- SAUVAGE. — *Les impôt sur les revenus et les moyens de contrôle du fisc.*
- SOUTOU et CORDIÉ. — *Les coulisses de la comédie fiscale. Tous les moyens légaux d'échapper à l'impôt.* 1928.
- ROSIER. — *Les charges actuelles du contribuable français.* 1927.
- VINCENT. — *Le régime fiscal des sociétés, des valeurs mobilières et des assurances.* 1928.
- WAHL. — *Traité du régime fiscal des sociétés et valeurs mobilières.* 1909.

— *Traité théorique et pratique du titre au porteur français et étranger.* 1891.

La réforme fiscale, par le Syndicat National des Membres de l'Administration des Contributions directes.

Thèses.

BAUDOT. — *Les conséquences économiques et financières de la suppression du titre au porteur.* Lyon, 1921.

BERLAUD. — *Les évasions fiscales.* Paris, 1922.

BOUÉ. — *Double imposition et évasion fiscale.* Lille, 1929.

CHAMPION. — *Le contrôle en matière de contributions directes.* Paris, 1926.

CHOTARD. — *Les impôts sur les revenus et les fraudes fiscales.* Paris, 1925.

COUDERC. — *L'évasion fiscale des valeurs mobilière devant l'impôt général sur le revenu.* Bordeaux, 1923.

H. GERMAIN-MARTIN. — *La réglementation de l'exportation des capitaux et de l'importation des valeurs mobilières.* Paris, 1926.

HAUSER. — *Les valeurs mobilières et l'évasion fiscale.* Paris, 1926.

IMBERT. — *Le contrôle de la déclaration relative à l'impôt général sur le revenu.* Lyon, 1924.

NORDMAN. — *Exportation des capitaux et évasion fiscale.* Paris, 1927.

ROCHE. — *L'évasion et l'inquisition fiscale en matière d'impôts sur le revenu.* Lyon, 1929.

Périodiques et Revues.

Revue politique et parlementaire.

Revue de science et de législation financière.

Revue d'économie politique.

L'Economiste français.

Journal des Economistes.

Bulletin de la Statistique générale.

Journal Officiel.

Débats parlementaires.

Documents parlementaires.

Journal de Droit international privé.

Recueil des cours de l'Académie internationale de Droit de

La Haye.

Recueil des traités de la S. D. N.

Documents de la S. D. N.

Le Capital.

L'Information.

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I ^{er} . — Etude des différents impôts.....	9
Section I. — Le droit de timbre.....	9
Section II. — Le droit de transmission.....	10
Section III. — Taxe sur les opérations de Bourse..	12
Section IV. — L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières	13
Section V. — L'impôt général sur le revenu.....	15
Section VI. — Droits de succession.....	17
CHAPITRE II. — Critique de l'imposition des valeurs mobilières	19

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE I ^{er} . — Causes de la fraude.....	25
Section I. — Mode d'évaluation des facultés imposables	25
Section II. — Mentalité du contribuable français..	31
CHAPITRE II. — Evaluation de la fraude.....	35

TROISIEME PARTIE

Le contrôle fiscal.....	39
CHAPITRE I ^{er} . — Le droit de communication.....	40
CHAPITRE II. — Mesures destinées à combattre la fraude successorale	45
<i>Section I.</i> — La location des coffres-forts.....	45
<i>Section II.</i> — Les comptes de dépôt.....	47
<i>Section III.</i> — Les comptes-joints.....	49
<i>Section IV.</i> — Les avoirs à l'étranger.....	51
CHAPITRE III. — Mesures concernant plus spécialement l'impôt général.....	57
<i>Section I.</i> — La suppression du titre au porteur..	58
<i>Section II.</i> — Le bordereau de coupons.....	68
<i>Section III.</i> — Le carnet de coupons.....	72
<i>Section IV.</i> — Le précompte.....	76
<i>Section V.</i> — La carte d'identité fiscale.....	83
<i>Section VI.</i> — Les ententes internationales.....	91
Appendice. — L'exportation des capitaux.....	103
Conclusion	109
Bibliographie	115

